



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 10ης Ιουνίου 2021¹

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-177/19 P, C-178/19 P και C-179/19 P

**Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας
κατά**

**Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-177/19 P),
και**

**Ουγγαρία
κατά
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-178/19 P),
και**

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,**

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

«Αίτηση αναιρέσεως – Περιβάλλον – Κανονισμός (ΕΕ) 2016/646 – Εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 6) – Αρμοδιότητες δημοτικής αρχής όσον αφορά τη λήψη μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας ορισμένων οχημάτων με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος – Ενεργητική νομιμοποίηση τοπικών οντοτήτων – Άμεσος επηρεασμός – Κανονιστική πράξη για την εφαρμογή της οποίας δεν απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα – Εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής – Καθορισμός, για τις εκπομπές οξειδίων του αζώτου, μη υπερβάσιμων τιμών (NTE) στο πλαίσιο δοκιμών υπό πραγματικές συνθήκες οδήγησης (RDE) – Εφαρμογή συντελεστών συμμόρφωσης “CF pollutant” – Μερική ακύρωση – Προσαρμογή των διαχρονικών αποτελεσμάτων της ακυρώσεως»

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

I. Εισαγωγή

1. Το 2016, στον απόηχο γνωστού σκανδάλου σχετικά με το πραγματικό επίπεδο εκπομπών ορισμένων πετρελαιοκίνητων οχημάτων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε διαδικασία δοκιμής σε πραγματικές συνθήκες οδήγησης (στο εξής: RDE) ως συμπλήρωμα της προηγούμενης εργαστηριακής διαδικασίας που ονομαζόταν νέος ευρωπαϊκός κύκλος οδήγησης (στο εξής: NEDC). Η τελευταία ήταν η μοναδική διαδικασία δοκιμής που χρησιμοποιούνταν μέχρι τότε για την «έγκριση τύπου» των καινούργιων ελαφρών επιβατηγών και εμπορικών οχημάτων. Επιπλέον, η Επιτροπή καθόρισε τις τιμές σχετικά με τις εκπομπές μάζας οξειδίων του αζώτου (στο εξής: NO_x), των οποίων δεν έπρεπε να σημειώνεται υπέρβαση στο πλαίσιο των δοκιμών RDE.

2. Με την απόφασή του της 13ης Δεκεμβρίου 2018, με την οποία έγιναν εν μέρει δεκτές οι προσφυγές που άσκησαν ο Ville de Paris (στο εξής: Δήμος Παρισίων), ο Ville de Bruxelles (στο εξής: Δήμος Βρυξελλών) και ο Ayuntamiento de Madrid (στο εξής: Δήμος Μαδρίτης) (στο εξής, από κοινού: αναιρεσίβλητοι), το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε εν μέρει τον κανονισμό της Επιτροπής περί καθορισμού ορισμένων τιμών για τις δοκιμές RDE όσον αφορά τις εκπομπές NO_x.² Κατ' ουσίαν, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή, καθορίζοντας τις εν λόγω τιμές σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα, τροποποίησε de facto, χωρίς να έχει αρμοδιότητα συναφώς, το πρότυπο Euro 6, που είχε θεσπίσει ο νομοθέτης της Ένωσης³.

3. Με τις αιτήσεις τους αναιρέσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ουγγαρία και η Επιτροπή (στο εξής, από κοινού: αναιρεσείουσες) ζητούν από το Δικαστήριο να αναιρέσει την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου. Στο πλαίσιο των αιτήσεων αναιρέσεως εγείρονται διάφορα ζητήματα, δύο εκ των οποίων είναι ίσως πιο σημαντικά από τα άλλα. Το πρώτο είναι διαδικαστικού χαρακτήρα. Αφορά την έννοια του «άμεσου επηρεασμού» σε σχέση με οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης κράτους μέλους ο οποίος προτίθεται να προσβάλει πράξη της Ένωσης. Το δεύτερο είναι ουσιαστικού χαρακτήρα. Ποιο είναι το περιθώριο χειρισμών της Επιτροπής όταν έχει την εξουσία να τροποποιεί μη ουσιώδη στοιχεία βασικής πράξεως μέσω της εκδόσεως εκτελεστικής ρυθμίσεως;

II. Το νομικό και το πραγματικό πλαίσιο

4. Προκειμένου ένα νέο μοντέλο οχήματος να μπορεί να διατεθεί στο εμπόριο εντός της Ένωσης, ο κατασκευαστής πρέπει πρώτα να το υποβάλει στη διαδικασία εγκρίσεως τύπου. Σκοπός της διαδικασίας αυτής είναι να πιστοποιηθεί ότι ένα πρωτότυπο οχήματος πληροί όλες τις απαιτήσεις της Ένωσης σχετικά με την ασφάλεια, το περιβάλλον και την παραγωγή (όπως ορίζονται στη βασική ρύθμιση και τις συναφείς κανονιστικές πράξεις)⁴.

² Κανονισμός (ΕΕ) 2016/646 της Επιτροπής, της 20ής Απριλίου 2016, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 692/2008 όσον αφορά τις εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 6) (ΕΕ 2016, L 109, σ. 1) (στο εξής: επίδικος κανονισμός).

³ Απόφαση Ville de Paris, Ville de Bruxelles και Ayuntamiento de Madrid κατά Επιτροπής (T-339/16, T-352/16 και T-391/16, EU:T:2018:927) (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

⁴ Για μια περιγραφή του κανονιστικού πλαισίου της Ένωσης το οποίο διέπει την έγκριση τύπου οχημάτων, βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση CLCV κ.λπ. (Σύστημα αναστολής σε πετρελαιοκίνητες) (C-693/18, EU:C:2020:323).

5. Εν προκειμένω, το βασικό νομοθετικό κείμενο που ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών ήταν η οδηγία 2007/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Σεπτεμβρίου 2007, για τη θέσπιση πλαισίου για την έγκριση των μηχανοκίνητων οχημάτων και των ρυμουλκουμένων τους, και των συστημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων και χωριστών τεχνικών μονάδων που προορίζονται για τα οχήματα αυτά (οδηγία-πλαίσιο)⁵.

6. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46:

«Τα κράτη μέλη χορηγούν άδεια κυκλοφορίας ή επιτρέπουν την πώληση ή τη θέση σε κυκλοφορία μόνον των οχημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων ή χωριστών τεχνικών μονάδων που πληρούν τις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας.

Τα κράτη μέλη δεν απαγορεύουν, περιορίζουν ή εμποδίζουν την έκδοση άδειας κυκλοφορίας, την πώληση, τη θέση σε κυκλοφορία ή την κυκλοφορία στο οδικό δίκτυο των οχημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων ή χωριστών τεχνικών μονάδων για λόγους που σχετίζονται με πτυχές της κατασκευής και της λειτουργίας τους οι οποίες καλύπτονται από την παρούσα οδηγία, εφόσον πληρούν τ[ι]ς απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας.»

7. Το παράρτημα IV της οδηγίας 2007/46, με τίτλο «Κατάλογος απαιτήσεων για την έγκριση ΕΚ τύπου οχήματος», περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, κατάλογο των εφαρμοστέων κανονιστικών πράξεων.

8. Ως προς τις εκπομπές ρύπων από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6), η κρίσιμη κανονιστική πράξη ήταν ο κανονισμός (ΕΚ) 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκίνητων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων⁶. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, ο κανονισμός αυτός «θεσπίζει κοινές τεχνικές απαιτήσεις για την έγκριση τύπου μηχανοκίνητων οχημάτων [...] και ανταλλακτικών, όπως διατάξεων αντικατάστασης για τον έλεγχο της ρύπανσης, όσον αφορά τις εκπομπές τους.»

9. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 715/2007 ορίζει ότι οι ειδικές διαδικασίες, δοκιμές και απαιτήσεις για την έγκριση τύπου οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων του εν λόγω κανονισμού με τη συμπλήρωσή του πρέπει να θεσπίζονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο⁷.

⁵ ΕΕ 2007, L 263, σ. 1. Η εν λόγω οδηγία έχει ήδη καταργηθεί με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/858 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, για την έγκριση και την εποπτεία της αγοράς μηχανοκίνητων οχημάτων και των ρυμουλκουμένων τους και των συστημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων και χωριστών τεχνικών μονάδων που προορίζονται για τα οχήματα αυτά, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 715/2007 και (ΕΚ) αριθ. 595/2009 και για την κατάργηση της οδηγίας 2007/46/ΕΚ (ΕΕ 2018, L 151, σ. 1).

⁶ ΕΕ 2007, L 171, σ. 1. Ο εν λόγω κανονισμός, μολοντί εξακολουθεί να ισχύει, στη συνέχεια τροποποιήθηκε. Το κείμενο που παρατίθεται εδώ είναι εκείνο που ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών.

⁷ Η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο προβλέπεται στο άρθρο 5α της αποφάσεως 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ 1999, L 184, σ. 23), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2006/512/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2006 (ΕΕ 2006, L 200, σ. 11). Κατά την αιτιολογική σκέψη 7α της ως άνω αποφάσεως, είναι αναγκαίο να εφαρμόζεται η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο «για τα μέτρα γενικής εμβέλειας που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων μιας πράξης που εκδόθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης, συμπεριλαμβανομένης της κατάργησης ορισμένων εξ αυτών ή της συμπλήρωσής τους με την προσθήκη νέων μη ουσιαστικών στοιχείων. [...] Τα ουσιαστικά στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης μπορούν να τροποποιούνται μόνο από τον νομοθέτη με βάση τη συνθήκη».

10. Το άρθρο 10 του κανονισμού 715/2007 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι, για τα επιβατηγά οχήματα και τα οχήματα μεταφοράς προσώπων, τα όρια του προτύπου Euro 5 εφαρμόζονται από την 1η Σεπτεμβρίου 2009 για την έγκριση τύπου και ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2011, τα νέα οχήματα που δεν συμμορφώνονται προς το πρότυπο αυτό δεν μπορούν πλέον να ταξινομηθούν, να διατεθούν προς πώληση ή να τεθούν σε κυκλοφορία. Το ίδιο άρθρο προβλέπει επίσης ότι τα όρια του προτύπου Euro 6 πρόκειται να εφαρμοσθούν από την 1η Σεπτεμβρίου 2014 για την έγκριση τύπου και ότι, από την 1η Σεπτεμβρίου 2015, τα νέα οχήματα που δεν συμμορφώνονται προς το πρότυπο αυτό δεν μπορούν πλέον να ταξινομηθούν, να διατεθούν προς πώληση ή να τεθούν σε κυκλοφορία. Οι πίνακες 1 και 2 του παραρτήματος I του κανονισμού 715/2007 καθορίζουν τα όρια εκπομπών NO_x για τις κατηγορίες πετρελαιοκίνητων επιβατηγών οχημάτων και οχημάτων μεταφοράς προσώπων σε 180 mg/km για οχήματα Euro 5 και σε 80 mg/km για οχήματα Euro 6.

11. Το άρθρο 14, παράγραφος 3, του κανονισμού 715/2007 επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να επανεξετάζει τις διαδικασίες, δοκιμές και απαιτήσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 5, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, καθώς και τους κύκλους δοκιμών που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση των εκπομπών. Εάν από την επανεξέταση προκύπτει ότι αυτά δεν είναι πλέον επαρκή ή δεν αντικατοπτρίζουν πλέον τις πραγματικές εκπομπές του πραγματικού κόσμου, πρέπει –κατά τη διάταξη αυτή– να προσαρμόζονται έτσι ώστε να αντικατοπτρίζουν επαρκώς τις εκπομπές που παράγονται από πραγματική οδήγηση πάνω στον δρόμο. Τυχόν απαραίτητα μέτρα, τα οποία αποβλέπουν στην τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων του εν λόγω κανονισμού, συμπληρώνοντάς τον, θα θεσπίζονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο.

12. Ο κανονισμός (ΕΚ) 692/2008 της Επιτροπής, της 18ης Ιουλίου 2008, εκδόθηκε προς εφαρμογή των άρθρων 4 και 5 του κανονισμού 715/2007⁸. Η αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 692/2008 διευκρινίζει ότι τα νέα ελαφρά οχήματα πρέπει να συμμορφώνονται με τα νέα όρια εκπομπών, καθώς και ότι οι τεχνικές αυτές απαιτήσεις τίθενται σε ισχύ σε δύο στάδια, το Euro 5 από την 1η Σεπτεμβρίου 2009 και το Euro 6 από την 1η Σεπτεμβρίου 2014. Επομένως, ο συγκεκριμένος κανονισμός καθορίζει τις απαιτήσεις για την έγκριση τύπου οχημάτων με προδιαγραφές Euro 5 και Euro 6.

13. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 692/2008 ορίζει ότι η έγκριση ΕΚ τύπου χορηγείται ως προς, μεταξύ άλλων, τις εκπομπές ρύπων, εάν ο κατασκευαστής αποδεικνύει ότι τα οικεία οχήματα συμμορφώνονται με τις διαδικασίες δοκιμών που ορίζονται σε διάφορα παραρτήματα του κανονισμού αυτού. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού διευκρινίζει κατ' ουσίαν ότι, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους, τα οχήματα υποβάλλονται σε διάφορους τύπους δοκιμών που απαριθμούνται στο σχήμα I.2.4 του παραρτήματος I και περιγράφονται, με τη σειρά τους, σε διάφορα παραρτήματα. Το άρθρο 3, παράγραφος 5, του κανονισμού αυτού ορίζει ότι «[ο] κατασκευαστής λαμβάνει τεχνικά μέτρα ώστε να διασφαλίζει τον αποτελεσματικό περιορισμό των εκπομπών αγωγών εξαγωγής και των εξατμιστικών εκπομπών σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, καθ' όλη την κανονική διάρκεια ζωής του οχήματος και υπό κανονικές συνθήκες χρήσης».

⁸ Κανονισμός για την εφαρμογή και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκίνητων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (ευρώ 5 και ευρώ 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων (ΕΕ 2008, L 199, σ. 1). Ο ως άνω κανονισμός, μολοντί εξακολουθεί να ισχύει, στη συνέχεια τροποποιήθηκε. Το κείμενο που παρατίθεται εδώ είναι εκείνο που ισχύει κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστάσεων.

14. Τον Σεπτέμβριο του 2015, ξέσπασε το λεγόμενο σκάνδαλο «dieselgate» όταν η Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος των Ηνωμένων Πολιτειών κατηγόρησε επισήμως τη Volkswagen AG για παράβαση των αμερικανικών προτύπων εκπομπών. Ο εν λόγω κατασκευαστής αυτοκινήτων παραδέχθηκε στη συνέχεια ότι είχε πράγματι τοποθετηθεί «σύστημα αναστολής» σε πετρελαιοκίνητα οχήματα σε όλο τον κόσμο⁹. Χάρη στον μηχανισμό αυτό, ήταν δυνατό να ανιχνευθεί τότε το όχημα υποβαλλόταν σε εργαστηριακές δοκιμές και να ενεργοποιηθεί το σύστημά του ελέγχου των εκπομπών ώστε να φαίνεται ότι συμμορφώνεται με τα πρότυπα εκπομπών NO_x¹⁰. Ωστόσο, εκτός συνθηκών εργαστηρίου, ο μηχανισμός αυτός απενεργοποιούσε τη λειτουργία του συστήματος ελέγχου των εκπομπών, με αποτέλεσμα το όχημα να παράγει εκπομπές οι οποίες υπερέβαιναν το νόμιμο στις Ηνωμένες Πολιτείες όριο εκπομπών NO_x. Εν συνεχεία, αποκαλύφθηκε ότι και άλλα οχήματα, τόσο του ίδιου κατασκευαστή όσο και αρκετών άλλων, δεν πληρούσαν ούτε τα πρότυπα που προβλέπονταν στη νομοθεσία της Ένωσης για το όριο εκπομπών NO_x¹¹.

15. Σε επίπεδο Ένωσης, τα γεγονότα αυτά οδήγησαν στη θέσπιση νέων ρυθμίσεων, μεταξύ των οποίων και ο κανονισμός (ΕΕ) 2016/427 της Επιτροπής, της 10ης Μαρτίου 2016, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 692/2008 όσον αφορά τις εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 6)¹². Πρόκειται για τον κανονισμό με τον οποίο προβλέφθηκε η διαδικασία δοκιμής RDE. Σκοπός της νέας αυτής διαδικασίας δοκιμής είναι να αντικατοπτρίζει με μεγαλύτερη ακρίβεια απ' ό,τι η NEDC, δηλαδή η δοκιμή που χρησιμοποιούνταν προηγουμένως, το πραγματικό επίπεδο των εκπομπών ρύπων υπό πραγματικές συνθήκες οδήγησης. Η NEDC μετρούσε τις εκπομπές καυσαερίων των αυτοκινήτων κατά τη διαδικασία εγκρίσεως τύπου μόνον υπό τυποποιημένες εργαστηριακές συνθήκες.

16. Λίγο καιρό μετά, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό 2016/646 –τον επίδικο κανονισμό– ο οποίος αποτελεί μία εκ των κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως τύπου που θεσπίστηκε με την οδηγία 2007/46. Ο επίδικος κανονισμός συμπληρώνει τις προδιαγραφές σχετικά με τις δοκιμές RDE, καθορίζοντας μη υπερβάσιμες τιμές (στο εξής: NTE) όσον αφορά τις εκπομπές NO_x. Οι εν λόγω τιμές προκύπτουν από την εφαρμογή συντελεστών συμμόρφωσης CF pollutant (στο εξής: CF) στα όρια εκπομπών ρύπων τα οποία καθορίζονται για το πρότυπο Euro 6 στον κανονισμό 715/2007¹³.

17. Ο επίδικος κανονισμός τροποποιεί τον κανονισμό 692/2008 από πολλές απόψεις. Ειδικότερα, το άρθρο 1, παράγραφος 2, του επίδικου κανονισμού αντικαθιστά το άρθρο 3, παράγραφος 10, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 692/2008 με το ακόλουθο κείμενο: «[ο]ι ακόλουθες διατάξεις εφαρμόζονται για περίοδο τριών ετών μετά τις ημερομηνίες που προσδιορίζονται στο άρθρο 10 παράγραφος 4 και για περίοδο τεσσάρων ετών μετά τις ημερομηνίες που προσδιορίζονται στο άρθρο 10 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 715/2007».

⁹ Βλ., μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Η αντίδραση της ΕΕ στο σκάνδαλο “ντίζελγκεϊτ”», ενημερωτικό έγγραφο, Φεβρουάριος 2019, σ. 14. Για επιπλέον παράδειγμα, βλ., επίσης, απόφαση της 25ης Μαΐου 2020, Bundesgerichtshof (Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, Γερμανία), υπόθεση VI ZR 252/19 (DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, ιδίως σκέψεις 16 έως 19).

¹⁰ Σχετικά με την έννοια του «συστήματος αναστολής», βλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, X (Σύστημα αναστολής σε πετρελαιοκίνητες) (C-693/18, EU:C:2020:1040), ενώ πολλές άλλες υποθέσεις που αφορούν παρόμοια ζητήματα εκκρεμούν επί του παρόντος, όπως η υπόθεση C-128/20, GSMB Invest (ΕΕ 2020, C 271, σ. 21), η υπόθεση C-134/20, Volkswagen (ΕΕ 2020 C 271, σ. 21), η υπόθεση C-145/20, Porsche Inter Auto και Volkswagen (ΕΕ 2020 C 279, σ. 20).

¹¹ Βλ. υποσημείωση 9 των παρούσων προτάσεων, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σ. 18. Βλ. επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινό Κέντρο Ερευνών, *Urban NO2 Atlas*, 2019, Ενότητα 1.

¹² ΕΕ 2016, L 82, σ. 1.

¹³ Βλ. σκέψη 1 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

18. Επιπλέον, το άρθρο 1, παράγραφος 6, του επίδικου κανονισμού και το παράρτημά του II τροποποιούν το παράρτημα IIIA του κανονισμού 692/2008, προσθέτοντας μεταξύ άλλων στο τελευταίο αυτό παράρτημα τα σημεία 2.1.1 έως 2.1.3. Το σημείο 2.1.1 προβλέπει τελικό συντελεστή συμμόρφωσης για τη μάζα NO_x «1 + περιθώριο», με περιθώριο ίσο με 0,5. Το «περιθώριο» ορίζεται ως «μια παράμετρος που λαμβάνει υπόψη τις πρόσθετες αβεβαιότητες μέτρησης που εισάγονται από τον εξοπλισμό [του φορητού συστήματος μέτρησης εκπομπών (PEMS)], υπόκεινται σε ετήσια αναθεώρηση και αναθεωρούνται ως αποτέλεσμα της βελτιωμένης ποιότητας της διαδικασίας PEMS ή της τεχνολογικής προόδου». Το σημείο 2.1.2 προβλέπει ότι μπορεί να εφαρμοστεί προσωρινός συντελεστής CF pollutant 2,1 για την μάζα NO_x , κατ' εξαίρεση από τις διατάξεις του σημείου 2.1.1, για χρονικό διάστημα 5 ετών και 4 μηνών μετά τις ημερομηνίες που ορίζονται στο άρθρο 10, παράγραφοι 4 και 5, του κανονισμού 715/2007 και κατόπιν αιτήματος του κατασκευαστή.

III. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

19. Με τις προσφυγές τους δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, οι αναιρεσιβλήτοι ζήτησαν από το Γενικό Δικαστήριο να ακυρώσει τον επίδικο κανονισμό. Ο Δήμος Παρισίων ζήτησε επιπλέον από τον Γενικό Δικαστήριο να υποχρεωθεί η Επιτροπή να καταβάλει συμβολική αποζημίωση ύψους ενός ευρώ για την αποκατάσταση της βλάβης την οποία υπέστη ο Δήμος αυτός λόγω της εκδόσεως του επίδικου κανονισμού.

20. Στις 13 Δεκεμβρίου 2018, το Γενικό Δικαστήριο εξέδωσε την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, δεχόμενο εν μέρει τις προσφυγές.

21. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι ο επίδικος κανονισμός αποτελούσε κανονιστική πράξη η οποία αφορούσε άμεσα τους αναιρεσιβλήτους και για την εφαρμογή της οποίας δεν απαιτούνταν εκτελεστικά μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

22. Όσον αφορά την ουσία των προσφυγών, το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει κατ' αρχάς τους λόγους ακυρώσεως με τους οποίους προβαλλόταν αναρμοδιότητα της Επιτροπής να εκδώσει τον επίδικο κανονισμό. Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το καθοριζόμενο στο παράρτημα I του κανονισμού 715/2007 όριο εκπομπών NO_x για τα οχήματα Euro 6 αποτελούσε *ουσιώδες στοιχείο* του κανονισμού. Επομένως, το εν λόγω όριο δεν μπορούσε να τροποποιηθεί από την Επιτροπή με πράξη εκδοθείσα κατ' εφαρμογήν της κανονιστικής διαδικασίας επιτροπολογίας με έλεγχο. Το Γενικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Επιτροπή, καθορίζοντας με τον επίδικο κανονισμό τις τιμές NTE εκπομπών NO_x οι οποίες έπρεπε να τηρούνται κατά τις δοκιμές υπό συνθήκες RDE και καθορίζοντας τους συντελεστές συμμόρφωσης CF pollutant, είχε στην πράξη *τροποποιήσει* το όριο των εκπομπών NO_x για το πρότυπο Euro 6.

23. Το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας τον επίδικο κανονισμό, υπερέβη τις αρμοδιότητες που της απονέμει το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 715/2007 και, κατά συνέπεια, παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού. Για λόγους οικονομίας της δίκης, το Γενικό Δικαστήριο δεν εξέτασε τους λοιπούς λόγους ακυρώσεως και τα λοιπά επιχειρήματα που προέβλεπαν οι αναιρεσιβλήτοι.

24. Επί της βάσεως αυτής, το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε το σημείο 2 του παραρτήματος II του επίδικου κανονισμού, λαμβανομένου υπόψη ότι τα επιχειρήματα που προέβλεπαν οι αναιρεσιβλήτοι αφορούσαν μόνον το μέρος αυτό, το οποίο κρίθηκε ότι μπορεί να διαχωριστεί από την υπόλοιπη πράξη. Προκειμένου να μη θιγούν τα θεμιτά οικονομικά συμφέροντα τόσο της

αυτοκινητοβιομηχανίας όσο και των καταναλωτών που είχαν στηριχθεί στην υφιστάμενη ρύθμιση, και για να αποφευχθεί τυχόν νομικό κενό, το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε το άρθρο 264 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, αποφάσισε να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας διατάξεως για το παρελθόν καθώς και για το μέλλον, αλλά όχι για περισσότερο από δώδεκα μήνες, χρονικό διάστημα εντός του οποίου έπρεπε να τροποποιηθεί η σχετική νομοθεσία.

25. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την αγωγή αποζημιώσεως την οποία άσκησε ο Δήμος Παρισίων, με την αιτιολογία ότι δεν είχε αποδειχθεί καμία ζημία.

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

26. Με την αίτηση αναιρέσεως που κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 22 Φεβρουαρίου 2019, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, να απορρίψει τις προσφυγές και να καταδικάσει τους αναιρεσιβλήτους στα δικαστικά έξοδα·
- επικουρικώς, να μεταρρυθμίσει το σημείο 3 του διατακτικού της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ώστε τα αποτελέσματα των διατάξεων που ακυρώθηκαν να διατηρηθούν σε ισχύ για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δώδεκα μηνών.

27. Με την αίτηση αναιρέσεως που κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 22 Φεβρουαρίου 2019, η Ουγγαρία ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, να απορρίψει τις προσφυγές και να καταδικάσει τους αναιρεσιβλήτους στα δικαστικά έξοδα·
- επικουρικώς, να αναιρέσει εν μέρει το διατακτικό της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, κατά το μέρος που διατηρεί σε ισχύ τα αποτελέσματα των διατάξεων που ακυρώθηκαν για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από δώδεκα μήνες, και να διατηρήσει σε ισχύ τις διατάξεις αυτές μέχρις εκδόσεως της νέας ρυθμίσεως προς αντικατάστασή τους.

28. Με την αίτηση αναιρέσεως που κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 23 Φεβρουαρίου 2019, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, να απορρίψει τις προσφυγές και να καταδικάσει τους αναιρεσιβλήτους στα δικαστικά έξοδα· και
- επικουρικώς, να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.

29. Από την πλευρά τους, οι αναιρεσιβλήτοι ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει τις αιτήσεις αναιρέσεως και να καταδικάσει τις αναιρεσείουσες στα δικαστικά έξοδα. Επικουρικώς, ζητούν από το Δικαστήριο να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου προκειμένου αυτό να εξετάσει τους λόγους ακυρώσεως που δεν εξετάστηκαν στο πλαίσιο της αρχικής διαδικασίας.

30. Στη διαδικασία επί της υποθέσεως C-177/19 P, έγιναν δεκτές αιτήσεις παρεμβάσεως της Ρουμανίας, της Σλοβακικής Δημοκρατίας και της Ένωσης Ευρωπαϊών Κατασκευαστών Αυτοκινήτων (στο εξής: ACEA) προς στήριξη των αιτημάτων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας

της Γερμανίας. Στη διαδικασία επί της υποθέσεως C-178/19 P, έγινε δεκτή αίτηση παρεμβάσεως της ACEA προς στήριξη των αιτημάτων της Ουγγαρίας. Στη διαδικασία επί της υποθέσεως C-179/19 P, έγινε δεκτή αίτηση παρεμβάσεως της ACEA προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής.

31. Οι διάδικοι και οι παρεμβαίνουσες απάντησαν σε γραπτές ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

32. Με απόφαση του προέδρου του πέμπτου τμήματος της 28ης Ιανουαρίου 2021, αποφασίστηκε η συνεκδίκηση των τριών υποθέσεων προς ανάπτυξη κοινών προτάσεων και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

V. Εκτίμηση

33. Στις παρούσες προτάσεις θα ασχοληθώ με όλους τους λόγους αναιρέσεως τους οποίους προέβαλαν οι τρεις αναιρεσιδούσες, εξετάζοντάς τους με τον ακόλουθο τρόπο.

34. Κατ' αρχάς, θα αναλύσω τους λόγους και τα επιχειρήματα που αφορούν την ενεργητική νομιμοποίηση των αναιρεσιβλήτων (υπό Α): κατά πόσον ο επίδικος κανονισμός τους αφορά άμεσα (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Ουγγαρίας και πρώτος και δεύτερος λόγος αναιρέσεως της Γερμανίας) (υπό 1) και κατά πόσον για την εφαρμογή του απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα έναντι των αναιρεσιβλήτων (πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Ουγγαρίας) (υπό 2).

35. Εν συνεχεία, θα εξετάσω τους λόγους αναιρέσεως που αφορούν την επί της ουσίας εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου (υπό Β), αναλύοντας από κοινού τον μοναδικό λόγο αναιρέσεως της Επιτροπής και τον τρίτο λόγο αναιρέσεως της Γερμανίας, οι οποίοι αφορούν, αμφότεροι, προβαλλόμενη αναρμοδιότητα της Επιτροπής. Τέλος, θα ολοκληρώσω την ανάλυσή μου εξετάζοντας τους λόγους που βάλλουν κατά των συμπερασμάτων που συνήγαγε το Γενικό Δικαστήριο από τις ουσιαστικές του διαπιστώσεις (υπό Γ): την έκταση της ακυρώσεως (τέταρτος λόγος αναιρέσεως της Γερμανίας) (υπό 1) και τα διαχρονικά αποτελέσματα της ακυρώσεως (πέμπτος λόγος αναιρέσεως της Γερμανίας και δεύτερος λόγος αναιρέσεως της Ουγγαρίας) (υπό 2).

A. Το παραδεκτό των προσφυγών: η ενεργητική νομιμοποίηση των αναιρεσιβλήτων

1. Επί του ζητήματος αν ο επίδικος κανονισμός αφορά άμεσα τους αναιρεσιβλήτες

α) Η επιχειρηματολογία των διαδίκων

36. Το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Ουγγαρίας αφορά προβαλλόμενη πλάνη περί το δίκαιο στην οποία φέρεται να υπέπεσε το Γενικό Δικαστήριο κρίνοντας ότι ο επίμαχος κανονισμός αφορούσε άμεσα τους αναιρεσιβλήτες. Η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι ο επίμαχος κανονισμός αφορούσε άμεσα μόνον τους κατασκευαστές αυτοκινήτων και τις εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της τηρήσεως των διατάξεων του επίδικου κανονισμού. Ειδικότερα, κατά την άποψη της Ουγγαρίας, το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένως το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46, στον βαθμό που η εν λόγω διάταξη δεν αφορά ούτε και θίγει την άσκηση της αρμοδιότητας των εθνικών αρχών στον τομέα

της κυκλοφορίας ή των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων. Η συγκεκριμένη διάταξη είναι, κατά την Ουγγαρία, πιο περιορισμένης εμβέλειας. Αποσκοπεί στη διασφάλιση της συμμορφώσεως των νέων οχημάτων προς τις τεχνικές προδιαγραφές που προβλέπονται σε αυτή.

37. Παρόμοια επιχειρήματα αναπτύσσονται στο πλαίσιο του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Γερμανίας. Τυχόν περιορισμοί που ενδέχεται να αντιμετωπίζουν οι αναιρεσιβλήτοι σχετικά με την άσκηση των κανονιστικών τους αρμοδιοτήτων στον τομέα του ελέγχου της κυκλοφορίας απορρέουν από άλλες πράξεις και διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, αλλά όχι από τον επίδικο κανονισμό. Ειδικότερα, η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης του καθορισμού ζωνών περιορισμένης κυκλοφορίας από τις τοπικές αρχές πρέπει να εκτιμάται βάσει της οδηγίας 2008/50/ΕΚ για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη¹⁴. Κατά τη Γερμανία, το πεδίο εφαρμογής και το αποτέλεσμα του επίδικου κανονισμού περιορίζονται στη θέσπιση κανόνων για την έγκριση τύπου των μηχανοκίνητων οχημάτων.

38. Ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως της Γερμανίας αφορά επίσης την εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου περί του κατά πόσον ο επίδικος κανονισμός αφορούσε άμεσα τους αναιρεσιβλήτους. Εντούτοις, με τον συγκεκριμένο λόγο αναιρέσεως η Γερμανία προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι δεν αιτιολόγησε επαρκώς το σημείο αυτό. Κατ' ουσίαν, η Γερμανική Κυβέρνηση –υποστηριζόμενη συναφώς από τη Σλοβακική Κυβέρνηση και την ΑΣΕΑ– ισχυρίζεται ότι κακώς το Γενικό Δικαστήριο στήριξε την ανάλυσή του σχετικά με τα ενδεχόμενα αποτελέσματα του επίδικου κανονισμού στις διατάξεις της οδηγίας 2007/46 και όχι στις διατάξεις του ίδιου του κανονισμού.

β) Ανάλυση

39. Κατά πάγια νομολογία, «η προϋπόθεση να αφορά η απόφαση που αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, την οποία θέτει το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, απαιτεί να συντρέχουν σωρευτικώς δύο κριτήρια, ήτοι το προσβαλλόμενο μέτρο πρέπει, αφενός, να παράγει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής καταστάσεως του ιδιώτη και, αφετέρου, να μην καταλείπει εξουσία εκτιμήσεως στους αποδέκτες του που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του, δεδομένου ότι αυτή έχει καθαρώς αυτόματο χαρακτήρα και απορρέει αποκλειστικά από τη ρύθμιση της Ένωσης, χωρίς εφαρμογή άλλων παρεμβαλλομένων κανόνων»¹⁵.

40. Σε αυτό το πλαίσιο θα αναλύσω τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι αναιρεσεύουσες. Φρονώ ότι η αιτιολογία της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως όσον αφορά τον άμεσο επηρεασμό των αναιρεσιβλήτων κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ είναι αρκούντως σαφής ώστε να είναι πλήρως κατανοητή (υπό 1), αλλά είναι πράγματι εσφαλμένη όσον αφορά την ερμηνεία της εμβέλειας του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 (υπό 2). Πάντως, υφίστανται και άλλοι λόγοι για τους οποίους ο επίδικος κανονισμός αφορά άμεσα τους αναιρεσιβλήτους, κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (υπό 3).

¹⁴ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008 (ΕΕ 2008, L 152, σ. 1).

¹⁵ Επί παραδείγματι, πλέον προσφάτως, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018, Scuola Elementare Maria Montessori κατά Επιτροπής, Επιτροπή κατά Scuola Elementare Maria Montessori και Επιτροπή κατά Ferracci (C-622/16 P έως C-624/16 P, ΕΥ:C:2018:873, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1) Επαρκής αιτιολογία

41. Κατά πάγια νομολογία, «η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο από την αιτιολογία της αποφάσεως, ούτως ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους στους οποίους στηρίζεται η απόφαση αυτή και το Δικαστήριο να δύναται να ασκήσει τον δικαστικό έλεγχο του»¹⁶.

42. Κατά την άποψή μου, η συλλογιστική που ανέπτυξε το Γενικό Δικαστήριο για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο επίδικος κανονισμός αφορά άμεσα τους αναιρεσιβλήτους εκτίθεται με σαφήνεια. Κατά συνέπεια, η αιτίαση της Γερμανίας περί ανεπαρκούς αιτιολογίας της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως πρέπει να απορριφθεί.

43. Το Γενικό Δικαστήριο αφιέρωσε σημαντικό τμήμα της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως (ήτοι τις σκέψεις 41 έως 84 αυτής) στην εξέταση του ζητήματος αν ο επίδικος κανονισμός παρήγαγε άμεσα αποτελέσματα επί της καταστάσεως των αναιρεσιβλήτων. Είναι αληθές ότι η συλλογιστική την οποία ανέπτυξε το Γενικό Δικαστήριο στα σχετικά χωρία επικεντρώθηκε, σε μεγάλο βαθμό, στην ερμηνεία και τις συνέπειες που έπρεπε να προσδοθούν στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46. Εντούτοις, είναι επίσης αληθές ότι τα αποτελέσματα που υποστηρίζεται ότι απορρέουν από τον επίδικο κανονισμό συνιστούν συνέπεια της αλληλεπιδράσεώς του με την ως άνω διάταξη της οδηγίας 2007/46. Κατ' ουσίαν, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, όπως ισχυρίστηκαν οι αναιρεσιβλήτοι, ο επίδικος κανονισμός αυξάνει de facto το όριο των εκπομπών NO_x για τα οχήματα που πρόκειται να ταξινομηθούν ως Euro 6, ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 απαγορεύει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την «κυκλοφορία» των οχημάτων Euro 6 για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος.

44. Επομένως, η αιτιολογία της αποφάσεως είναι επαρκής: το Γενικό Δικαστήριο εξήγησε δεόντως γιατί, κατά την εκτίμησή του, ο επίδικος κανονισμός μετέβαλε τη νομική κατάσταση των αναιρεσιβλήτων καθώς και γιατί το αποτέλεσμα αυτό επήλθε χωρίς να είναι αναγκαία προς τούτο η έκδοση άλλης πράξεως.

45. Το πραγματικό ζήτημα όμως είναι κατά πόσον η ως άνω συλλογιστική είναι βάσιμη. Με άλλα λόγια, το κρίσιμο ζήτημα αφορά την ουσία της: ήταν ορθή η εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46;

46. Υπ' αυτή την οπτική, δεν συμμερίζομαι τη συλλογιστική που ανέπτυξε το Γενικό Δικαστήριο.

2) Περιορίζει το άρθρο 4, παράγραφος 3, την αρμοδιότητα των δήμων να περιορίζουν την κυκλοφορία των οχημάτων (Euro 6);

47. Εν συντομία, όσον αφορά τον άμεσο επηρεασμό των αναιρεσιβλήτων, το Γενικό Δικαστήριο στήριξε το συμπέρασμά του σε ένα και μόνο στοιχείο: στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46. Κατά το Γενικό Δικαστήριο, η εν λόγω διάταξη δεν επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών να απαγορεύουν (ή να περιορίζουν) την κυκλοφορία οχημάτων Euro 6 για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος.

¹⁶ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Απριλίου 2017, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής κατά Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, σκέψη 83 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

48. Η ως άνω ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 δεν με βρίσκει σύμφωνο. Εκτιμώ ότι η συγκεκριμένη διάταξη ρυθμίζει αποκλειστικώς τα *τεχνικά πρότυπα* προϊόντος τα οποία πρέπει να καθορίζονται για την έγκριση τύπου κατά τον χρόνο που το όχημα *τίθεται για πρώτη φορά σε κυκλοφορία* στην αγορά. Δεν έχει ως σκοπό, ούτε και μπορεί να εμποδίσει τα κράτη μέλη ή τις τοπικές τους οντότητες, όπως οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης, να λαμβάνουν μέτρα που να ρυθμίζουν τη *μετέπειτα χρήση* των οχημάτων και την κυκλοφορία τους στις αντίστοιχες επικράτειές τους, ιδίως για *περιβαλλοντικούς λόγους*.

49. Βεβαίως, η ερμηνεία την οποία δίνει το Γενικό Δικαστήριο στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 στηρίζεται –εκ πρώτης όψεως– στο γράμμα της διατάξεως. Πράγματι το δεύτερο εδάφιο του άρθρου αυτού ορίζει ότι τα κράτη μέλη δεν πρέπει να απαγορεύουν, μεταξύ άλλων, την «*κυκλοφορία στο οδικό δίκτυο των οχημάτων*» εφόσον τα τελευταία πληρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας¹⁷. Κατά συνέπεια, αν όχημα πληροί τα πρότυπα Euro 6, η κυκλοφορία του δεν μπορεί να απαγορευθεί από τα κράτη μέλη, ή από διοικητική υποδιαίρεσή τους, όπως οι περιφέρειες ή οι δήμοι. Αν τέτοια υποδιαίρεση κράτους μέλους απαγόρευε την είσοδο οχημάτων που πληρούν το πρότυπο Euro 6 σε ορισμένες περιοχές του κράτους, όπως στις μεγαλύτερες πόλεις του ή σε ορισμένες ζώνες στο εσωτερικό τους, τούτο από τεχνικής απόψεως θα ισοδυναμούσε με περιορισμό ή εμπόδιο στην «*κυκλοφορία στο οδικό δίκτυο*» εντός του εν λόγω κράτους μέλους.

50. Εντούτοις, αν η διάταξη εξεταστεί στο σύνολό της, εντασσόμενη στο όλο πλαίσιο της οδηγίας, σε συνάρτηση με τον επιδιωκόμενο από τον νομοθέτη της Ένωσης σκοπό και λαμβανομένου υπόψη του ιστορικού της θεσπίσεώς της, τότε φαίνεται να έχει, αφενός, διαφορετικό νόημα και, αφετέρου, πιο περιορισμένη εμβέλεια από εκείνη που εξέθεσε το Γενικό Δικαστήριο.

51. Πρώτον, το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αποκαλύπτεται αν η αναφορά στην κυκλοφορία των οχημάτων, στο άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2007/46, δεν διαβαστεί μεμονωμένα, αλλά μαζί με την υπόλοιπη διάταξη. Κατά το πλήρες εδάφιο, τα κράτη μέλη «δεν απαγορεύουν, περιορίζουν ή εμποδίζουν την έκδοση άδειας κυκλοφορίας, την πώληση, τη θέση σε κυκλοφορία ή την κυκλοφορία στο οδικό δίκτυο των οχημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων ή χωριστών τεχνικών μονάδων *για λόγους που σχετίζονται με πτυχές της κατασκευής και της λειτουργίας τους οι οποίες καλύπτονται από την παρούσα οδηγία*, εφόσον πληρούν τ[ις] απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας»¹⁸. Επομένως, οι λόγοι οι οποίοι ενδέχεται να απαγορεύουν τη δράση των κρατών μελών συναφώς είναι μόνον εκείνοι που *σχετίζονται με την κατασκευή και τη λειτουργία των οχημάτων* (και όχι λόγοι αναγόμενοι πρωτίστως στο περιβάλλον ή στην υγεία) και μόνο *για τους σκοπούς της* αρχικής τους θέσης στην αγορά – την έκδοση άδειας κυκλοφορίας, την πώληση, τη θέση σε κυκλοφορία ή την κυκλοφορία (και όχι τη μετέπειτα χρήση τους και τη ρύθμιση αυτής).

52. Δεύτερον, υπάρχει μια διαρθρωτική σχέση μεταξύ των δύο εδαφίων του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 από πλευράς διάρθρωσής τους. Παρότι μόνον το δεύτερο εδάφιο κάνει αναφορά σε «*κυκλοφορία*», υφίσταται σαφής αντιστοιχία μεταξύ των δύο εδαφίων. Πράγματι, βάσει του γράμματός τους, μάλλον αλληλοσυμπληρώνονται: το πρώτο εδάφιο προβλέπει μια *θετική* υποχρέωση (τα κράτη μέλη «*χορηγούν*»), ενώ το δεύτερο εδάφιο προβλέπει *αρνητική* υποχρέωση (τα κράτη μέλη «*δεν*»)¹⁹. Αμφότερες όμως οι υποχρεώσεις αφορούν το ίδιο ζήτημα, ήτοι το να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τη διαδικασία

¹⁷ Η υπογράμμιση δική μου.

¹⁸ Η υπογράμμιση δική μου.

¹⁹ Το ίδιο ισχύει, κατά το μάλλον ή ήττον, για τις περισσότερες από τις γλωσσικές αποδόσεις της οδηγίας, περιλαμβανομένων της ισπανικής, της τσεχικής, της γερμανικής, της αγγλικής, της ιταλικής, της πορτογαλικής, της σλοβακικής και της φινλανδικής γλώσσας.

εγκρίσεως τύπου των οχημάτων η οποία πρέπει να ισχύει σε επίπεδο Ένωσης. Κατά συνέπεια, τα εν λόγω δύο εδάφια είναι κάτι ανάλογο με μια φωτογραφία και το αρνητικό της: αποτυπώνουν το ίδιο αντικείμενο αλλά με αντίστροφο χρώμα. Ως εκ τούτου θα ήταν παράδοξο αν, υπό αυτές τις περιστάσεις, το πεδίο εφαρμογής του δευτέρου εδαφίου επεκτεινόταν ξαφνικά πολύ σε σχέση με εκείνο του πρώτου – όπως ακριβώς συμβαίνει αν γίνει δεκτή η ερμηνεία της επίμαχης διατάξεως στην οποία προέβη το Γενικό Δικαστήριο.

53. Τρίτον, η θέση του Γενικού Δικαστηρίου δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται από τη συστηματική και τεολογική ανάλυση της διατάξεως. Τούτο διότι ο σκοπός και το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας είναι αρκετά συγκεκριμένα. Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 1, 2 και 22, σκοπός της οδηγίας 2007/46 είναι η προώθηση της εσωτερικής αγοράς με τη θέσπιση κοινοτικής διαδικασίας σχετικά με την έγκριση τύπου για τα οχήματα με κινητήρα και τα ρυμουλκούμενά τους, βάσει της αρχής της πλήρους εναρμονίσεως. Προς τούτο, η οδηγία θεσπίζει –όπως προβλέπεται στο άρθρο 1– εναρμονισμένο πλαίσιο το οποίο περιλαμβάνει τις διοικητικές διατάξεις και τις γενικές τεχνικές απαιτήσεις για την έγκριση όλων των νέων οχημάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της, καθώς και των συστημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων και χωριστών τεχνικών μονάδων που προορίζονται για τα οχήματα αυτά, προκειμένου να διευκολύνει την έκδοση άδειας κυκλοφορίας, την πώληση και τη θέση σε κυκλοφορία των οχημάτων αυτών εντός της (νυν) Ευρωπαϊκής Ένωσης.

54. Μολονότι οι τεχνικές απαιτήσεις που θέτει ο νομοθέτης της Ένωσης αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας²⁰, είναι μάλλον σαφές ότι η εν λόγω πράξη δεν προορίζεται να ρυθμίσει ζητήματα εκτός εκείνων που προβλέπονται στο άρθρο της 1.

55. Το Γενικό Δικαστήριο αναγνώρισε άλλωστε ότι τούτο ισχύει, επισημαίνοντας ότι «η οδηγία αυτή έχει ως ουσιαστικό αντικείμενο τη διάθεση στην αγορά καινούργιων μηχανοκίνητων οχημάτων, δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία ορισμένων εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών, [...] δεν αποσκοπεί να θέσει γενικά ένα πλαίσιο για τα μέτρα που θεσπίζουν τα κράτη μέλη για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας στο οδικό δίκτυο των εν λόγω οχημάτων, [και] δεν εμπίπτει στο πλαίσιο της πολιτικής των μεταφορών ή του περιβάλλοντος της Ένωσης»²¹.

56. Εντούτοις, το Γενικό Δικαστήριο προσέθεσε εν συνεχεία, με την επόμενη σκέψη της αποφάσεώς του, ότι αυτό «δεν σημαίνει ότι καμία διάταξη σχετική με την κυκλοφορία στο οδικό δίκτυο καινούργιων μηχανοκίνητων οχημάτων δεν εμπίπτει στην οδηγία 2007/46. Συχνά, μια οδηγία ή μια οδηγία που στηρίζεται σε μια άλλη οδηγία, περιέχει διατάξεις που δεν αφορούν το βασικό αντικείμενό της, αλλά αποσκοπούν στη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί για την επίτευξη αυτού». Φέρνοντας, προς στήριξη της διαπιστώσεως αυτής, το (ίσως όχι απολύτως σχετικό) παράδειγμα των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει ότι θα πρέπει να προτιμάται η «ερμηνεία η οποία διασφαλίζει την πρακτική της αποτελεσματικότητας» και αποφαινεται ότι «[η] αναφορά στην κυκλοφορία στο οδικό δίκτυο θα στερούνταν πρακτικής αποτελεσματικότητας εάν είχε, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, το ίδιο περιεχόμενο ή νόημα με “την ταξινόμηση, την πώληση και τη θέση σε κυκλοφορία” των οχημάτων»²².

²⁰ Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 3 και 4 της οδηγίας 2007/46.

²¹ Σκέψη 64 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

²² Σκέψη 66 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

57. Συμφωνώ ότι η οδηγία θα μπορούσε, κατ' αρχήν, να περιλαμβάνει διατάξεις που να αποσκοπούν στη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της και να ρυθμίζουν, προς τούτο, θέματα που δεν άπτονται του κύριου αντικειμένου της. Συμφωνώ επίσης ότι όποια ερμηνεία της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης γίνει δεκτή θα πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να μην καθιστά τμήματα της διατάξεως άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας ή περιττά.

58. Δυσκολεύομαι ωστόσο να αντιληφθώ τον τρόπο με τον οποίο το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε τις ως άνω αρχές στην υπό κρίση υπόθεση. Αν οι λέξεις «ή την κυκλοφορία» στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 ερμηνευθούν υπό την έννοια που τους προσδίδει το Γενικό Δικαστήριο, η εμβέλεια και το αποτέλεσμα της οδηγίας θα διευρύνονταν αυτομάτως σε σημαντικό βαθμό, υπερβαίνοντας κατά πολύ το αντικείμενο και τον σκοπό που εξαγγέλλονται στον τίτλο, στις αιτιολογικές σκέψεις και στις κύριες διατάξεις της. Αίφνης, μία και μόνο λέξη σε μία και μόνο διάταξη μετατρέπει την οδηγία 2007/46 σε εντελώς διαφορετική πράξη, η οποία διέπει, σε ορισμένο βαθμό, τη μετέπειτα *χρήση* των οχημάτων και αφορά, έμμεσα όμως, τη ρύθμιση της κυκλοφορίας.

59. Επιπλέον, αν το άρθρο 4, παράγραφος 3, ερμηνευόταν κατ' αυτόν τον τρόπο, ο αντίκτυπος του στην περιβαλλοντική πολιτική –ιδίως στη δυνατότητα των κρατών μελών να καταπολεμήσουν τη ρύπανση– θα ήταν επίσης αρκετά σημαντικός. Όπως επισημαίνουν οι αναιρεσεύουσες, υφίσταται ειδική πράξη της Ένωσης που αφορά το ζήτημα αυτό: η οδηγία 2008/50 για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη²³. Το άρθρο 13 της οδηγίας εκείνης ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε, στις ζώνες και τους οικισμούς τους, να μη σημειώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών διαφόρων ρύπων, μεταξύ άλλων όσον αφορά το διοξείδιο του αζώτου. Το άρθρο 23 ορίζει ότι «[ό]ταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο [...] τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς με σκοπό να επιτευχθούν οι αντίστοιχες οριακές τιμές ή οι τιμές στόχοι [...]». Το ίδιο άρθρο διευκρινίζει ότι τα σχέδια αυτά μπορούν, με τη σειρά τους, να περιέχουν σχέδια βραχυπρόθεσμης δράσης. Το δε άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/50 προβλέπει ότι τα σχέδια βραχυπρόθεσμης δράσης μπορεί, μεταξύ άλλων, «να περιλαμβάνουν μέτρα σχετικά με την κυκλοφορία μηχανοκίνητων οχημάτων».

60. Αν όμως το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι θέτει όρια στη δυνατότητα των κρατών μελών να ρυθμίζουν την κυκλοφορία των οχημάτων, η αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο αυτών πράξεων θα ήταν –αν μη τι άλλο– πολύ ασαφής. Πράγματι, θα ήταν παράδοξο ο νομοθέτης της Ένωσης, ο οποίος επεξεργαζόταν ταυτοχρόνως τις δύο πράξεις, να μην έχει θεσπίσει, αν πράγματι αφορούσαν αμφοτέρως τη ρύθμιση της κυκλοφορίας και της χρήσης των οχημάτων για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, ορισμένες διατάξεις που να ρυθμίζουν τη σχέση μεταξύ των δύο πράξεων.

61. Κατόπιν των προεκτεθέντων, φρονώ ότι, μολονότι δήλωσε το αντίθετο²⁴, το Γενικό Δικαστήριο δεν προέβη σε συστηματική και τελολογική ανάλυση της διατάξεως. Το Γενικό Δικαστήριο δεν την εξέτασε υπό το πρίσμα των λοιπών διατάξεων, των αιτιολογικών σκέψεων ή του τίτλου της οδηγίας, αφού κανένα από τα στοιχεία αυτά δεν αναφέρεται στη ρύθμιση της κυκλοφορίας. Εξάλλου, το Γενικό Δικαστήριο δεν έλαβε δεόντως υπόψη το γεγονός ότι ουδεμία αναφορά στην κυκλοφορία των οχημάτων υπάρχει: i) στο άρθρο 10, παράγραφος 5, του

²³ Βλ. υποσημείωση 14 των παρούσων προτάσεων.

²⁴ Βλ., ιδίως, σκέψεις 67 έως 69 της αναιρεσιβαλλομένης απόφασεως.

κανονισμού 715/2007, ο οποίος εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο· ii) στο άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 2018/858, ο οποίος κατάργησε και αντικατέστησε την οδηγία 2007/46· και iii) σε οποιαδήποτε άλλη παρεμφερή πράξη που έχει εκδοθεί στο ίδιο πλαίσιο και για παρόμοιο σκοπό²⁵.

62. Τέταρτον, το Γενικό Δικαστήριο ουδόλως εξέτασε *το ιστορικό θεσπίσεως*. Χωρίς σε καμία περίπτωση να είναι δεσμευτική, η εν λόγω ερμηνευτική μέθοδος θα μπορούσε να έχει παράσχει πολύτιμες ενδείξεις, ιδίως υπό το πρίσμα του επιχειρήματος της Επιτροπής ότι το δεύτερο εδάφιο της επίμαχης διατάξεως (το οποίο περιλαμβάνει τις λέξεις «ή την κυκλοφορία») αποτελούσε όψιμη προσθήκη στην πορεία της νομοθετικής διαδικασίας και δεν αποσκοπούσε στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διατάξεως²⁶. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι σκοπός του άρθρου 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2007/46 ήταν να λειτουργήσει απλώς ως ρήτρα αποτροπής καταστρατηγήσεων: να μην είναι δυνατόν, από τη στιγμή που τα οχήματα έχουν λάβει έγκριση τύπου, να απαγορευθεί η κυκλοφορία τους με άλλα μέτρα τα οποία θα συνιστούσαν συγκεκαλυμμένους περιορισμούς²⁷.

63. Τα όσα στοιχεία προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες φαίνεται να ενισχύουν τα επιχειρήματα της Επιτροπής όσον αφορά το ιστορικό θεσπίσεως και τον σκοπό της διατάξεως αυτής. Η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής²⁸ –η οποία όντως δεν περιελάμβανε το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο²⁹ – επιβεβαιώνει ότι η υπό πρόταση πράξη προοριζόταν κυρίως να εδραιώσει και να επικαιροποιήσει το κεκτημένο στον εν λόγω τομέα, επεκτείνοντάς το ταυτόχρονα και σε άλλους τύπους οχημάτων³⁰. Επομένως, σκοπός της νέας πράξεως δεν ήταν να υπερβεί τα όρια του ρυθμιζόμενου από τις προγενέστερες πράξεις αντικειμένου. Το στοιχείο αυτό είναι σημαντικό στο μέτρο που η οδηγία 70/156/ΕΟΚ, την οποία η οδηγία 2007/46 απλώς αναδιατυπώνει, αφορούσε αποκλειστικώς τα τεχνικά χαρακτηριστικά ενός τύπου οχήματος και δεν περιείχε –όπως το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να διευκρινίσει– κάποια «άλλη εκτίμηση σχετικά με τους κανόνες οδικής κυκλοφορίας που πρέπει να τηρούν οι οδηγοί οχημάτων με κινητήρα»³¹.

²⁵ Βλ. σκέψη 47 της αναιρεσιβαλλομένης απόφασεως, η οποία παραπέμπει, εν είδει παραδείγματος, στον κανονισμό (ΕΕ) 167/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Φεβρουαρίου 2013, για την έγκριση και την εποπτεία της αγοράς γεωργικών και δασικών οχημάτων (ΕΕ 2013, L 60, σ. 1).

²⁶ Βλ. σκέψη 42 της αναιρεσιβαλλομένης απόφασεως.

²⁷ Η προσθήκη της «κυκλοφορίας» στις περιπτώσεις στις οποίες ένα όχημα θα μπορούσε νομίμως να διατεθεί στην αγορά (πέραν της ταξινόμησης, της πώλησης ή της θέσης σε κυκλοφορία) ενδέχεται μάλιστα να δικαιολογείται από το γεγονός ότι, σε κάποια μέλη, θα μπορούσε να επιτρέπεται να κυκλοφορεί νομίμως ένα όχημα χωρίς να χρειάζεται κατ' ανάγκην να έχει προηγουμένως ταξινομηθεί επισήμως ή πωληθεί –βλ. περαιτέρω, για τις ποικίλες ρυθμιστικές προσεγγίσεις των κρατών μελών σε σχέση με την υποχρεωτική ασφάλιση της αστικής ευθύνης που προκύπτει από την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων, προτάσεις μου στην υπόθεση *Juliana* (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την έγκριση των μηχανοκίνητων οχημάτων και των ρυμουλκούμενων τους και των συστημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων και χωριστών τεχνικών μονάδων που προορίζονται για τα οχήματα αυτά [COM(2003) 418 τελικό].

²⁹ Η διάταξη εκείνη περιελάμβανε μόνον τον νυν άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, το οποίο είχε ως εξής: «Τα κράτη μέλη ταξινομούν ή επιτρέπουν την πώληση ή τη θέση σε κυκλοφορία εκείνων μόνο των οχημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων ή χωριστών τεχνικών μονάδων που πληρούν τις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας».

³⁰ Βλ., επί παραδείγματι, αιτιολογική έκθεση της προτάσεως οδηγίας της Επιτροπής (βλ. υποσημείωση 28 των παρούσων προτάσεων), ιδίως σ. 2 έως 5, 7 έως 9 και 18.

³¹ Απόφαση της 13ης Ιουλίου 2006, *Voigt* (C-83/05, EU:C:2006:468, σκέψεις 17 έως 20). Βλ. οδηγία του Συμβουλίου, της 6ης Φεβρουαρίου 1970, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών που αφορούν στην έγκριση των οχημάτων με κινητήρα και των ρυμουλκούμενων τους (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/001, σ. 46).

64. Από μεταγενέστερα έγγραφα του ίδιου θεσμικού οργάνου³² ή άλλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης³³ επιβεβαιώνεται επίσης ότι η διάταξη τροποποιήθηκε σε αρκετά προχωρημένο στάδιο της διαδικασίας και ότι η τροποποίηση έγινε προς αποσαφήνιση ενός περιορισμένου, από πλευράς έκτασης, ζητήματος. Εξ όσων μπορώ να διακρίνω, στις προπαρασκευαστικές εργασίες δεν υπάρχει κανένα ίχνος συζητήσεως σχετικά με ενδεχόμενη διεύρυνση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της οδηγίας³⁴.

65. Αν, όπως υποστηρίζεται, το δεύτερο εδάφιο προορίζεται να συμπληρώσει και να αποσαφηνίσει το πρώτο εδάφιο, αδυνατώ επίσης να αντιληφθώ για ποιον λόγο η εναλλακτική ερμηνεία της διατάξεως αυτής, την οποία προτείνουν η Επιτροπή, η Γερμανία και η Ουγγαρία, θα στερούσε την ως άνω διάταξη από την πρακτική αποτελεσματικότητά της, όπως έκρινε το Γενικό Δικαστήριο³⁵.

66. Πέμπτον, εκτιμώ ότι ούτε τα υπόλοιπα επιχειρήματα επί των οποίων το Γενικό Δικαστήριο στήριξε την ερμηνεία που έδωσε στην επίμαχη διάταξη με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση είναι πιο πειστικά. Το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι «αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό μιας κατάστασης που απορρέει από μια πλήρη εναρμόνιση, όπως η κατάσταση που προκύπτει από την εν λόγω οδηγία, το ότι [οι αρχές των κρατών μελών] δεν μπορούν, πλην ειδικών περιπτώσεων, να εμποδίζουν, χωρίς να θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων της εναρμόνισης, τη χρήση για την οποία προορίζεται κανονικά ένα προϊόν το οποίο πληροί τις απαιτήσεις που ορίζουν οι ρυθμίσεις αυτές»³⁶.

67. Η ως άνω διαπίστωση είναι, βεβαίως, *in abstracto* ορθή. Ωστόσο, και πάλι, δεν μπορώ να δεχτώ τις συνέπειες που, κατά το Γενικό Δικαστήριο, πρέπει να συναχθούν από τη διαπίστωση αυτή για την υπό κρίση υπόθεση. Σημαίνει τούτο ότι τα κράτη μέλη δεν δύνανται, κατ' αρχήν, να θεσπίζουν κανόνες που περιορίζουν τη χρήση οχήματος Euro 6 (ως οχήματος προοριζόμενου για τη μεταφορά επιβατών και/ή εμπορευμάτων) για περιβαλλοντικούς λόγους; Αυτό δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να ευσταθεί, όπως αναγνώρισε και το ίδιο το Γενικό Δικαστήριο, κρίνοντας ότι τα κράτη μέλη μπορούν ακόμη να διοργανώνουν μέρες χωρίς αυτοκίνητο³⁷. Όμως, τότε πώς είναι δυνατόν το ίδιο μέτρο εναρμονίσεως να επιτρέπει και να απαγορεύει την ίδια συμπεριφορά; Η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου φαίνεται να εμπεριέχει εγγενή αντίφαση.

68. Η αντίφαση αυτή πηγάζει μάλλον από μια σύγχυση όσον αφορά την κανονιστική λογική και τα αποτελέσματα, αφενός, των κανόνων του δικαίου της Ένωσης οι οποίοι τείνουν προς τη θετική ολοκλήρωση (εναρμόνιση) και, αφετέρου, των κανόνων που τείνουν προς την αρνητική ολοκλήρωση (άρση των περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας). Μάλιστα, παρόμοιο ζήτημα έχει ανακύψει στο παρελθόν στη νομολογία του Δικαστηρίου και εξετάστηκε υπό το πρίσμα του άρθρου 34 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο –όπως ήταν φυσικό– απέρριψε μια υπερβολικά περιοριστική προσέγγιση συναφώς. Στην απόφαση Mickelsson και Roos (η οποία αφορούσε ατομικά σκάφη με

³² Βλ., επί παραδείγματι, ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της 12.12.2006 [COM(2006) 809 τελικό], όπου διευκρινίζεται ότι τα περισσότερα άρθρα αναδιατυπώθηκαν προκειμένου να αποσαφηνιστεί μόνον το πεδίο εφαρμογής ή το νόημά τους και ότι τροπολογίες που διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ή «που αφορούσαν τομείς που είχαν ήδη καλυφθεί από άλλες κοινοτικές νομοθετικές πράξεις [απορρίφθηκαν], ώστε να μη δημιουργηθεί ανασφάλεια δικαίου».

³³ Βλ., επί παραδείγματι, κοινή θέση που καθορίστηκε από το Συμβούλιο στις 11 Δεκεμβρίου 2006 ενόψει της έκδοσης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου για την έγκριση των μηχανοκίνητων οχημάτων και των ρυμουλκούμενων τους και των συστημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων και χωριστών τεχνικών μονάδων που προορίζονται για τα οχήματα αυτά («Οδηγία-πλαίσιο») (έγγραφο 9911/3/06, REV 3 ADD 1), σ. 7: η τροποποίηση του άρθρου 4, παράγραφος 3, είχε ως σκοπό να «επεξηγή[ησει] τα όρια των απαγορεύσεων, περιορισμών ή εμποδίων [που θέτουν τα κράτη μέλη]».

³⁴ Σύγκρινε με τις προτάσεις μου στην υπόθεση *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, σημεία 60 και 61).

³⁵ Σκέψη 66 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

³⁶ Σκέψη 69 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως (η υπογράμμιση δική μου).

³⁷ Σκέψη 52 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

κινητήρα, τα λεγόμενα jet-ski), το Δικαστήριο έκρινε ότι μόνον οι εθνικοί κανόνες οι οποίοι «εμποδίζουν τους χρήστες των [εν λόγω οχημάτων] να χρησιμοποιήσουν τα προϊόντα με τον αρμόζοντα και εγγενή γι' αυτά τρόπο ή περιορίζουν κατά πολύ τη χρήση τους» συνιστούσαν μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών και, επομένως, έπρεπε να είναι δεόντως δικαιολογημένοι³⁸. Ομοίως, στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (Ρυμουλκούμενα για μοτοσυκλέτες), το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένας ιταλικός νόμος ο οποίος απαγόρευε να έλκουν ρυμουλκούμενο οι μοτοσυκλέτες συνιστούσε μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος, στον βαθμό που εμπόδιζε την πρόσβαση των συγκεκριμένων προϊόντων στην ιταλική αγορά³⁹.

69. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, τα εθνικά μέτρα αξιολογήθηκαν βάσει των κανόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία και κρίθηκε ότι συνιστούσαν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος *μόνον* αν καθιστούσαν αδύνατη ή πιο δυσχερή την πρόσβαση του οικείου προϊόντος στην εγχώρια αγορά, διότι το προϊόν δεν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ή η χρησιμοποίησή του περιοριζόταν σε σημαντικό βαθμό. Ομολογουμένως στις υποθέσεις εκείνες δεν ετίθετο ζήτημα εφαρμογής κάποιου μέτρου εναρμονίσεως. Εντούτοις, στις υπό κρίση υποθέσεις, η κατάσταση δεν διαφοροποιείται ως προς το σημείο αυτό: το ή τα μέτρα εναρμονίσεως που επικαλούνται οι αναιρεσίβλητοι εναρμονίζουν απλώς τους κανόνες σχετικά με την έγκριση τύπου οχημάτων με σκοπό την *αρχική διάθεσή τους στην αγορά*. Δεν διέπουν τη *μετέπειτα χρήση* των οχημάτων (πολλώ δε μάλλον την τοπική κυκλοφορία τους) και τη ρύθμισή της για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας.

70. Με αυτά τα δεδομένα, είναι κατά τη γνώμη μου σαφές ότι διάταξη όπως αυτή του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46 δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να αποφασίζουν ότι, για κάποιον λόγο δημόσιου συμφέροντος (ο οποίος μπορεί να σχετίζεται, μεταξύ άλλων, με τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια υγεία, την οδική ασφάλεια ή την προστασία του περιβάλλοντος), όλα τα οχήματα ή ορισμένοι τύποι οχημάτων (δηλαδή, μόνον τα λιγότερο ρυπογόνα ή τα μικρότερου μεγέθους οχήματα, ή τα οχήματα που ανήκουν σε κατοίκους ή στις δημόσιες αρχές κ.ο.κ.) μπορούν να κυκλοφορούν σε ορισμένες ζώνες (στο κέντρο της πόλης, σε εθνικά πάρκα, εκτός δρόμου, σε στρατιωτικές σε ζώνες, εργοτάξια κ.ο.κ.) είτε γενικώς είτε σε δεδομένο χρόνο (τις Κυριακές, κατά τη διάρκεια της μέρας χωρίς αυτοκίνητο, όταν λαμβάνουν χώρα υπαίθριες αγορές, πολιτιστικά ή αθλητικά γεγονότα κ.ο.κ.). Ιδίως μάλιστα, κανένα στοιχείο της εν λόγω διατάξεως δεν φαίνεται να περιορίζει τη νόμιμη αρμοδιότητα των αναιρεσιβλήτων να καθιερώνουν ζώνες χαμηλών εκπομπών (LEZ), φαινόμενο το οποίο επικροτείται παγίως από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης⁴⁰. Ομοίως, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν –για τους ίδιους λόγους– ορισμένους περιορισμούς στους τρόπους με τους οποίους χρησιμοποιούνται τα οχήματα (όρια ταχύτητας, παράνομη στάθμευση, οδήγηση με παιδιά αλλά δίχως χρήση κατάλληλου εξοπλισμού κ.ο.κ.)⁴¹.

71. Ως εκ τούτου, τοπική κανονιστική ρύθμιση η οποία θέτει περιορισμούς στην κυκλοφορία οχημάτων σε ορισμένες ειδικές ζώνες, ακόμη και αν χρησιμοποιεί ενδεχομένως αυστηρότερες παραμέτρους σχετικά με τις εκπομπές από εκείνες που χρησιμοποιούνται για το πρότυπο Euro 6, δεν παραβιάζει τη νομοθεσία της Ένωσης περί εγκρίσεως τύπου. Η συμβατότητά της με το δίκαιο

³⁸ Απόφαση της 4ης Ιουνίου 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, σκέψη 28).

³⁹ Απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, σκέψεις 54 έως 58). Ομοίως, βλ. επίσης απόφαση της 20ής Μαρτίου 2014, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-639/11, EU:C:2014:173, σκέψη 52).

⁴⁰ Βλ., για παράδειγμα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Περιβάλλοντος, μελέτη σκοπιμότητας: «European City Pass For Low Emission Zones», 30 Ιανουαρίου 2014· και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Διεύθυνση Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων, Μελέτη – «Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions», Σεπτέμβριος 2018.

⁴¹ Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

της Ένωσης θα μπορούσε το πολύ να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 34 ΣΛΕΕ, βάσει του κριτηρίου που διατυπώθηκε στην απόφαση Mickelsson και Roos ή στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας. Εντούτοις, και πάλι, το γεγονός ότι υπάρχει η πιθανότητα να θεωρηθεί εν τέλει ορισμένο εθνικό μέτρο ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος βάσει του άρθρου 34 ΣΛΕΕ⁴² επ' ουδενί σημαίνει ότι το δίκαιο της Ένωσης έχει προχωρήσει σε θετική εναρμόνιση του οικείου ζητήματος ή τομέα.

72. Συνοψίζοντας, είμαι της γνώμης ότι το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε κρίνοντας ότι ο επίδικος κανονισμός αφορούσε άμεσα τους αναιρεσιβλήτους λόγω της αλληλεπιδράσεώς του με το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2007/46.

73. Εντούτοις, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν πρέπει να αναιρεθεί, δεδομένου ότι, κατ' εμέ, υπάρχουν άλλοι λόγοι για τους οποίους ο επίδικος κανονισμός αφορά άμεσα τους αναιρεσιβλήτους κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

3) Ο αντίκτυπος του επίδικου κανονισμού επί της νομικής καταστάσεως των αναιρεσιβλήτων

74. Προκειμένου πράξη της Ένωσης να αφορά άμεσα τον προσφεύγοντα, πρέπει να επηρεάζεται η *νομική κατάστασή* του. Τούτο σημαίνει, κατ' ουσίαν, ότι η επίμαχη πράξη της Ένωσης πρέπει να μεταβάλλει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, ιδιωτικής ή δημόσιας φύσεως, που έχουν οι προσφεύγοντες⁴³.

75. Όσον αφορά τις τοπικές οντότητες, από τη νομολογία προκύπτει ότι πράξη της Ένωσης τις αφορά άμεσα όταν τους ανατίθενται αρμοδιότητες που ασκούνται αυτοτελώς εντός των ορίων της εθνικής συνταγματικής τάξεως του οικείου κράτους μέλους και η πράξη της Ένωσης τις εμποδίζει να ασκούν τις αρμοδιότητες αυτές κατά το δοκούν⁴⁴.

76. Με αυτά τα δεδομένα, εμποδίζει ο επίδικος κανονισμός τους αναιρεσιβλήτους να ασκήσουν τις (συνταγματικές) αρμοδιότητές τους στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος και της ρυθμίσεως της κυκλοφορίας κατά το δοκούν;

77. Ομολογώ ότι, εν προκειμένω, η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν είναι προφανής.

78. Δεν υφίσταται αμφιβολία ότι ο επίδικος κανονισμός, στον βαθμό που επιτρέπει την εμπορία οχημάτων φερόμενων ως μη συμμορφούμενων προς ορισμένα πρότυπα Euro 6 (τα οποία θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «ψευδο-Euro 6» οχήματα), μπορεί να καταστήσει δυσχερέστερη την εκπλήρωση των νόμιμων υποχρεώσεων τις οποίες υπέχουν οι αναρεσίβλητοι αναφορικά με την καταπολέμηση της ρύπανσης. Όπως υποστήριξαν και τεκμηρίωσαν οι

⁴² Εμπίπτοντας υπ' αυτή την έννοια, κατ' αρχήν, στο άρθρο 34 ΣΛΕΕ, ενώ συγχρόνως μπορεί ασφαλώς να δικαιολογείται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και/ή της δημόσιας υγείας, εφόσον συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας – βλ. απόφαση της 4ης Ιουνίου 2009, Mickelsson και Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, σκέψεις 31 έως 40), και της 10ης Φεβρουαρίου 2009, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-110/05, EU:C:2009:66, σκέψεις 59 έως 69). Βλ. επίσης απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-28/09, EU:C:2011:854, σκέψεις 125 και 140).

⁴³ Πιο διεξοδικά και με περαιτέρω παραπομπές, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:588, σημείο 46).

⁴⁴ Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 2ας Μαΐου 2006, Regione Siciliana κατά Επιτροπής (C-417/04 P, EU:C:2006:282, σκέψεις 23 έως 32), της 30ής Απριλίου 1998, Vlaams Gewest κατά Επιτροπής (T-214/95, EU:T:1998:77, σκέψη 29), και της 23ης Οκτωβρίου 2002, Diputació Foral de Guipúzcoa κατά Επιτροπής (T-269/99, T-271/99 και T-272/99, EU:T:2002:258, σκέψη 41).

αναιρεσίβλητοι, οι περισσότερες τοπικές κανονιστικές ρυθμίσεις περί κυκλοφορίας των οχημάτων τείνουν γενικώς να διακρίνουν τα οχήματα ανάλογα με την κατηγορία «Euro» στην οποία εμπίπτουν⁴⁵.

79. Εντούτοις, όπως εκτέθηκε στην προηγούμενη ενότητα των παρούσων προτάσεων, κανένα στοιχείο του επίδικου κανονισμού (ή της νομοθεσίας προς εφαρμογή της οποίας εκδόθηκε) δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει, από νομικής απόψεως, τη δυνατότητα των αναιρεσιβλήτων να διακρίνουν μεταξύ λιγότερο και περισσότερο ρυπογόνων οχημάτων, ανεξαρτήτως της κατηγορίας Euro στην οποία υπάγονται, όταν ρυθμίζουν την τοπική κυκλοφορία. Βεβαίως, στον βαθμό που τα εθνικά μέτρα θα έπρεπε σε μια τέτοια περίπτωση να στηρίζονται σε άλλες παραμέτρους και όχι στην κατηγορία Euro, η εφαρμογή, η παρακολούθηση και η επιβολή των εν λόγω μέτρων θα μπορούσαν να αποβούν δυσχερέστερες. Εντούτοις, τούτο είναι άνευ σημασίας, υπό το πρίσμα στενής ερμηνείας του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Πρόκειται για αντίκτυπο επί της *πραγματικής καταστάσεως* των αναιρεσιβλήτων και όχι επί της νομικής τους καταστάσεως, πράγμα το οποίο δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι συντρέχει περίπτωση άμεσου επηρεασμού τους κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ⁴⁶.

80. Παρά ταύτα, φρονώ ότι η ανάλυση σχετικά με τον άμεσο επηρεασμό δεν είναι δυνατόν να σταματήσει στο σημείο αυτό. Το νομικό κριτήριο που έχει διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας σχετικά με τον άμεσο αντίκτυπο επί των τοπικών ή περιφερειακών οντοτήτων, όπως οι αναιρεσίβλητοι, είναι αν η προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης τις εμποδίζει να ασκήσουν τις αυτοτελείς αρμοδιότητές τους *κατά το δοκούν*⁴⁷.

81. Εκτιμώ ότι η διατύπωση αυτή επιδέχεται περισσότερες ερμηνείες. Αφενός, θα ήταν πιθανή μια ιδιαιτέρως στενή ερμηνεία, σύμφωνα με την οποία ο «άμεσος επηρεασμός» υφίσταται μόνον στον βαθμό που η προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης καθιστά *αδύνατη* την εκ μέρους τους άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Στην περίπτωση αυτή, οι τοπικές οντότητες μπορούν να προσβάλλουν μόνον πράξεις της Ένωσης οι οποίες τους επιβάλλουν είτε να απόσχουν πλήρως από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους είτε τις υποχρεώνουν να τις ασκούν κατά πολύ συγκεκριμένο τρόπο, χωρίς να τους αφήνουν απολύτως κανένα περιθώριο επιλογής. Αφετέρου, είναι επίσης δυνατή μια πιο ευρεία ερμηνεία, κατά την οποία ο απλός *αντίκτυπος* επί της ελευθερίας τους να ασκούν τις αυτοτελείς αρμοδιότητές τους αρκεί για να γίνει δεκτό ότι νομιμοποιούνται ενεργητικώς. Στην περίπτωση αυτή, οι τοπικές οντότητες θα μπορούσαν να προσβάλουν πράξη της Ένωσης η οποία επηρεάζει το περιθώριο χειρισμών που διαθέτουν δυνάμει του εθνικού δικαίου.

82. Κατά τη γνώμη μου, η πιο εύλογη ερμηνεία του άρθρου 263 ΣΛΕΕ συνίσταται σε μια μέση οδό μεταξύ των δύο αυτών ακραίων προσεγγίσεων.

83. Ασφαλώς, από την ίδια τη διατύπωση του κριτηρίου που διαμορφώθηκε από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης φαίνεται να πηγάζει μια αρκετά ευρεία ερμηνεία: το να εμποδίζονται οι εν λόγω οντότητες να ασκούν τις αρμοδιότητές τους *κατά το δοκούν*. Το κριτήριο δεν αναφέρεται ούτε σε απόλυτη αδυναμία ούτε σε στέρηση κάθε διακριτικής ευχέρειας. Βάσει της διατύπωσής του, καταλαμβάνει επομένως, κατά τα φαινόμενα, *κάθε περιορισμό* ως προς την άσκηση των νόμιμων αρμοδιοτήτων τους.

⁴⁵ Βλ. σκέψη 82 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

⁴⁶ Πρβλ. διάταξη της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (T-18/10, EU:T:2011:419, σκέψη 75).

⁴⁷ Βλ. σημείο 75 των παρούσων προτάσεων.

84. Ωστόσο, μια τέτοια «ευρεία» ερμηνεία του κριτηρίου δύσκολα θα μπορούσε να συμβιβαστεί με τη γενική νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Η νομολογία αυτή απαιτεί, μεταξύ άλλων, να μπορεί να αποδειχθεί η ύπαρξη *άμεσου αιτιώδους συνδέσμου* μεταξύ της προσβαλλομένης πράξεως της Ένωσης και της μεταβολής της νομικής καταστάσεως του προσφεύγοντος⁴⁸. Επιπλέον, τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν επίσης διευκρινίσει ότι το γεγονός και μόνον ότι μια τοπική οντότητα έχει *κάποια αρμοδιότητα* –ως αρμόδιος φορέας για θέματα οικονομικού, κοινωνικού ή περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος στο έδαφός της– ως προς το ζήτημα που διέπεται από πράξη γενικής ισχύος της Ένωσης, δεν αρκεί, αυτό και μόνον, για να θεωρηθεί ότι η ως άνω πράξη «την αφορά» κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ⁴⁹.

85. Επομένως, φρονώ ότι η αδυναμία ασκήσεως των αυτοτελών αρμοδιοτήτων τους «κατά το δοκούν» δεν είναι δυνατόν, στην πράξη, να ταυτιστεί περιοριστικά με την πλήρη αδυναμία ασκήσεώς τους, χωρίς να εγκαταλειφθεί πλήρως η υφιστάμενη νομολογία. Επιπλέον, σε μια τέτοια περίπτωση, η νομολογία σχετικά με την ενεργητική νομιμοποίηση βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (και πάλι) πολύ δύσκολα θα συμβιβάζοταν με πολλούς άλλους τομείς του δικαίου της Ένωσης, οι οποίοι εξακολουθούν να κινούνται προς στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση⁵⁰.

86. Κατά συνέπεια, καταλήγω ότι το κριτήριο του Δικαστηρίου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αναγνωρίζεται ενεργητική νομιμοποίηση σε τοπικές ή περιφερειακές οντότητες όταν μπορεί να στοιχειοθετηθεί *άμεση αιτιώδης συνάφεια* μεταξύ της προσβαλλομένης πράξεως της Ένωσης και της ασκήσεως *ειδικής αυτοτελούς νόμιμης αρμοδιότητας* τοπικής οντότητας. Τέτοια συνάφεια υφίσταται όταν η πράξη της Ένωσης αποτελεί τον *καθοριστικό παράγοντα* ο οποίος είτε απαγορεύει πλήρως στις τοπικές ή περιφερειακές αρχές να ασκούν τις αρμοδιότητές τους είτε τις υποχρεώνει να ενεργούν μεταβάλλοντας ουσιαδώς τον τρόπο με τον οποίο μπορούν νομίμως να κάνουν χρήση των αρμοδιοτήτων αυτών.

87. Αν ισχύουν τα ανωτέρω, πληρούν οι αναιρεσίβλητοι το εν λόγω κριτήριο;

88. Μολονότι πρόκειται ομολογουμένως περί οριακής περιπτώσεως, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των νομικών και πραγματικών στοιχείων της δικογραφίας και κατόπιν σταθμίσεως, κλίνω υπέρ μιας καταφατικής απαντήσεως στο ως άνω ερώτημα. Πράγματι, ο επίδικος κανονισμός έχει αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο οι αναιρεσίβλητοι μπορούν να ασκήσουν

⁴⁸ Πρβλ. αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1984, Commune de Differdange κ.λπ. κατά Επιτροπής (222/83, EU:C:1984:266, σκέψεις 10 έως 12), και της 27ης Απριλίου 1995, CCE Vittel κατά Επιτροπής (T-12/93, EU:T:1995:78, σκέψη 58). Βλ. επίσης προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση A κ.λπ. (C-158/14, EU:C:2016:734, σημείο 78), καθώς και προτάσεις μου στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:588, σημείο 48).

⁴⁹ Βλ. διάταξη της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, Benkő κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-122/05, EU:T:2006:262, σκέψη 64).

⁵⁰ Βλ., κατ' αντιδιαστολή, την επιμονή του Δικαστηρίου στην αρχή της αποτελεσματικότητας, η οποία έχει επίσης εφαρμογή όσον αφορά την πρόσβαση στα εθνικά δικαστήρια ιδιωτών που επικαλούνται τα δικαιώματα τα οποία αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, στη δε περίπτωση της κρινόταν αρχικώς ότι, δυνάμει της αρχής αυτής, η πρόσβαση δεν έπρεπε να είναι «αδύνατη» – απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1976, Rewe-Zentralfinanz και Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, σκέψη 5)· εν συνεχεία, το πεδίο διευρύνθηκε με τη διατύπωση «αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής» – απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 83)· ακολούθως, διευρύνθηκε περαιτέρω, περιλαμβάνοντας επιπλέον στοιχεία αποτελεσματικής ένδικης προστασίας δυνάμει του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) – απόφαση της 12ης Ιουλίου 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, σκέψη 48)· και, πλέον προσφάτως, διευρύνθηκε ακόμη περισσότερο, με το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το οποίο έχει το ίδιο περιεχόμενο με το άρθρο 47 του Χάρτη, αλλά καταλαμβάνει και περιπτώσεις που δεν καλύπτονται καν από το δίκαιο της Ένωσης κατά την κλασική έννοια – απόφαση της 2ας Μαρτίου 2021, A.B. κ.λπ. (Διορισμός δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο – Προσφυγές) (C-824/18, EU:C:2021:153, σκέψη 143). Ασφαλώς όμως πρόκειται για πολύ διαφορετικά ζητήματα –το ένα αφορά την αποτελεσματική πρόσβαση στα εθνικά δικαστήρια για την ενδεχόμενη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, ενώ το άλλο αφορά την πρόσβαση στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ για την ενδεχόμενη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

νομίμως τις ειδικές αρμοδιότητές τους στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, στο πλαίσιο της καταπολεμήσεως της ρύπανσης και της διασφάλισης των κατάλληλων προτύπων για την ποιότητα του αέρα, όπως υποχρεούνται εκ του νόμου.

89. Το γεγονός ότι οι αναιρεσίβλητοι διαθέτουν, από συνταγματικής απόψεως, *ειδικές αρμοδιότητες* στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος και της ρυθμίσεως της κυκλοφορίας έχει ήδη διαπιστωθεί από το Γενικό Δικαστήριο και δεν αμφισβητείται από τις αναιρεσεύουσες. Συναφώς, προσθέτω ότι, στο πλαίσιο των εννόμων τάξεών τους, οι αναιρεσίβλητοι έχουν επίσης αντίστοιχες *νόμιμες υποχρεώσεις*. Τα στοιχεία αυτά είναι σημαντικά στον βαθμό που διακρίνουν τους αναιρεσιβλήτους από άλλες εθνικές αρχές της Ένωσης τις οποίες ο επίδικος κανονισμός αφορά μόνον έμμεσα, στον βαθμό που οι τελευταίες είναι επιφορτισμένες με τη μέριμνα για τη γενική ευημερία των πολιτών τους. Κατά μείζονα λόγο, τα εν λόγω στοιχεία διαφοροποιούν τους αναιρεσιβλήτους από τυχόν φυσικά πρόσωπα που ζουν εντός της Ένωσης και –λόγω του γεγονότος και μόνον ότι εισπνέουν μολυσμένο αέρα– ενδέχεται να θεωρούν ότι ο επίδικος κανονισμός τα επηρεάζει.

90. Επομένως, το βασικό ζήτημα που αναδεικνύεται εν προκειμένω είναι αν ο επίδικος κανονισμός επηρεάζει ουσιωδώς την εκ μέρους των αναιρεσιβλήτων άσκηση των αρμοδιοτήτων τους προς εκπλήρωση των νόμιμων υποχρεώσεών τους.

91. Πρώτον, οι διάδικοι συμφωνούν ότι, δυνάμει του εθνικού δικαίου, τοπικές οντότητες όπως οι αναιρεσίβλητοι είναι υπεύθυνες για τη θέσπιση διαφόρων μέτρων για την καταπολέμηση της ρύπανσης και διασφαλίζουν ορισμένα πρότυπα για την ποιότητα του αέρα προκειμένου να προστατεύσουν την υγεία και την ασφάλεια των πολιτών. Τέτοια μέτρα μπορεί να είναι αναγκαία –πράγμα το οποίο είναι κρίσιμο εν προκειμένω– για τη συμμόρφωση προς υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, όπως εκείνες οι οποίες πηγάζουν από τις διατάξεις της οδηγίας 2008/50. Όπως διαλαμβάνεται στο σημείο 59 των παρούσων προτάσεων, η εν λόγω οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να συμμορφώνονται με τα πρότυπα ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα της Ένωσης (στο εξής: AQS) και, προς τον σκοπό αυτό, να διαμορφώνουν σχέδια για την ποιότητα του αέρα (συμπεριλαμβανομένων σχεδίων βραχυπρόθεσμης δράσεως) (στο εξής: AQP) για συγκεκριμένες ζώνες και οικισμούς όπου παρατηρείται υπέρβαση των ορίων των ρύπων.

92. Δεύτερον, δεν αμφισβητείται επίσης ότι οι μεγάλοι ευρωπαϊκοί δήμοι, όπως οι αναιρεσίβλητοι, μαστίζονται από ρύπανση προερχόμενη σε μεγάλο βαθμό από εκπομπές οχημάτων. Τούτο ισχύει ιδίως ως προς τις εκπομπές NO_x σε μεγάλους δήμους, οι οποίες παράγονται κατά κύριο λόγο από την τοπική οδική κυκλοφορία και συχνά υπερβαίνουν κατά πολύ τα σχετικά νόμιμα όρια⁵¹.

93. Τρίτον, οι δοκιμές που διεξήχθησαν μετά το σκάνδαλο «dieselgate» αποκάλυψαν ότι σχεδόν όλα τα ελαφρά πετρελαιοκίνητα οχήματα Euro 5 και Euro 6 υπερέβαιναν σημαντικά τα ισχύοντα όρια NO_x⁵². Επομένως, μέχρι στιγμής η θέσπιση των συγκεκριμένων προτύπων δεν έχει βελτιώσει ουσιωδώς την κατάσταση όσον αφορά τις εκπομπές NO_x⁵³.

⁵¹ Βλ., μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση – Η πρώτη έκδοση της Προοπτικής για καθαρό αέρα, COM(2018) 446 τελικό/2, σ. 2 και Ανακοίνωση – Μια Ευρώπη που προστατεύει: Καθαρός αέρας για όλους, COM(2018) 330 τελικό, σημείο 3.1.

⁵² Βλ. υποσημείωση 11 των παρούσων προτάσεων.

⁵³ Βλ., μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την έρευνα για τις μετρήσεις εκπομπών στην αυτοκινητοβιομηχανία [2016/2215(INI)], του Μαρτίου 2017, σ. 26.

94. Τέταρτον, είναι επίσης μάλλον αδιαμφισβήτητο ότι, αν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν καταβάλλουν προσπάθειες να διασφαλίσουν –όπως υποστηρίζουν οι αναιρεσίβλητοι– την τήρηση των ορίων που προβλέπονται στη «δική τους νομοθεσία» σχετικά με τις ρυπογόνες εκπομπές από οχήματα, το βάρος της λήψης μέτρων για τη διασφάλιση της ποιότητας του αέρα μετατίθεται λογικώς στις αρχές των κρατών μελών. Τούτο ισχύει ιδίως σε σχέση με τις εθνικές αρχές οι οποίες είναι επιφορτισμένες με τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, ιδίως εκείνες που δραστηριοποιούνται στις πλέον επιβαρυνμένες, από πλευράς ρύπανσης, περιοχές. Είναι δε προφανές ότι οι αρχές θα πρέπει να ενεργούν εγκαίρως, λαμβανομένου υπόψη του συνήθους κύκλου ζωής των ελαφρών οχημάτων. Η Επιτροπή επίσης καλεί –όσο κι αν αυτό φαίνεται κάπως ειρωνικό– τις εθνικές αρχές να ενεργούν *γρήγορα και αποφασιστικά*, καθώς προσφάτως έχει αναγάγει σε προτεραιότητα την κίνηση διαδικασιών λόγω παραβάσεως κατά κρατών μελών τα οποία δεν συμμορφώνονται με τα AQS⁵⁴.

95. Επομένως, για τον σκοπό αυτό, οι εθνικές αρχές, όπως οι αναιρεσίβλητοι, υποχρεούνται να λαμβάνουν ορισμένα μέτρα, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο των AQP, τα οποία, αν η Ένωση είχε απαγορεύσει την έκδοση άδειας κυκλοφορίας και την πώληση οχημάτων που δεν ανταποκρίνονται στα δικά της πρότυπα εκπομπών, θα ήταν πιθανώς λιγότερο περιοριστικά, αν όχι περιττά. Επομένως, ο επίδικος κανονισμός έχει, αναγκαστικά, ως άμεση συνέπεια τον περιορισμό της επιλογής των μέτρων που μπορούν να λάβουν οι αναιρεσίβλητοι καθώς και του τρόπου με τον οποίο τα μέτρα αυτά θα πρέπει να εφαρμοστούν. Το περιθώριο χειρισμών για την εκπλήρωση των νόμιμων υποχρεώσεων που υπέχουν τόσο από το δίκαιο της Ένωσης όσο και από το εθνικό δίκαιο καθίσταται σημαντικά στενότερο, πράγμα το οποίο τους υποχρεώνει να εκπληρώνουν τα απαιτούμενα για τον σκοπό αυτό καθήκοντα με τρόπο διαφορετικό.

96. Βεβαίως, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω⁵⁵, οι δήμοι ή άλλες περιφερειακές οντότητες διατηρούν πάντοτε, από τεχνικής απόψεως, την εξουσία την οποία έχουν δυνάμει του εθνικού δικαίου να ρυθμίζουν κατά το δοκούν την τοπική κυκλοφορία για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας, ανεξαρτήτως αν πληρούνται το «αληθές» ή «ψευδές» πρότυπο Euro 6. Αν οι εν λόγω αρχές το επιθυμούν, δύνανται να θεσπίζουν απαγορεύσεις για τα οχήματα Euro 6 ή ακόμη και να θεσπίζουν δικά τους πρότυπα Euro 7 ή Euro 8. Εξακολουθούν επίσης να μπορούν να αποφασίζουν ότι μόνον ορισμένα αυτοκίνητα επιτρέπεται να εισέρχονται στο κέντρο της πόλης ή ότι η κυκλοφορία των αυτοκινήτων επιτρέπεται μόνον ορισμένες ώρες ή ορισμένες ημέρες ή απαγορεύεται εντελώς.

97. Εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι η άσκηση των νόμιμων αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων τους έχει καταστεί ασυγκρίτως δυσχερέστερη. Μια συνετή ρύθμιση της τοπικής κυκλοφορίας για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας πρέπει να στηρίζεται σε ορισμένα ευρύτερα και τυποποιημένα κριτήρια. Ουδείς μπορεί να ισχυριστεί σοβαρά ότι κάθε μεγάλος δήμος ή περιφέρεια στην Ευρώπη θα έπρεπε πλέον να αρχίσει να καταρτίζει τους δικούς του καταλόγους οχημάτων που θα γίνονται δεκτά στο κέντρο του, εγκαθιστώντας στις εισόδους του σταθμούς μετρήσεως εκπομπών. Ωστόσο, το γεγονός ότι δεν μπορούν να επικαλεστούν (γι' αυτόν ακριβώς τον σκοπό) κατηγορίες και πρότυπα που έχουν θεσπιστεί από την Ένωση σημαίνει ότι οι δήμοι πρέπει να επιλέγουν τα δικά τους κριτήρια, τα οποία αναπόφευκτα δίνουν

⁵⁴ Βλ., επί παραδείγματι, όσον αφορά τα όρια εκπομπών NO₂, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900), και της 3ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Οριακές τιμές – NO₂) (C-635/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:437). Επί του συναφούς ζητήματος των επιπέδων ΑΣ₁₀, βλ. αποφάσεις της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-336/16, EU:C:2018:94), της 30ής Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (C-638/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:334), και της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-644/18, EU:C:2020:895). Πράγματι, δεν είναι τυχαίο ότι οι περισσότερες υποθέσεις στον εν λόγω τομέα αφορούν τους μεγαλύτερους οικισμούς των αντίστοιχων κρατών μελών.

⁵⁵ Όπως αναφέρεται στην προηγούμενη ενότητα των παρούσων προτάσεων, ιδίως στο σημείο 70.

λαβή για περαιτέρω διαφωνίες ως προς το κοινωνικό ή χρηματοοικονομικό κόστος που συνεπάγονται για τους κατοίκους ή ορισμένες ομάδες κατοίκων, εκθέτοντας τελικώς τους δήμους σε ενδεχόμενες αγωγές ή προσφυγές στηριζόμενες στην ύπαρξη διακρίσεων και/ή αυθαίρετου περιορισμού της προσβάσεως ή της ελεύθερης κυκλοφορίας⁵⁶.

98. Το επαχθές καθήκον της λήψης όλων αυτών των (ομολογουμένως δύσκολων) αποφάσεων μετατίθεται έτσι απλώς (στα κράτη μέλη και) στις τοπικές αρχές (τους). Ως εκ τούτου, οι εν λόγω αρχές ενδέχεται να εξαναγκαστούν να λάβουν δρακόντεια και δυσάρεστα για τους πολίτες μέτρα προς διασφάλιση της συμμορφώσεως με το δίκαιο της Ένωσης, για τον λόγο ακριβώς ότι η Επιτροπή έχει επιλέξει να ανεχθεί άλλες παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

99. Πάντως, σε μια τέτοια περίπτωση, η άποψη ότι ο επίδικος κανονισμός επηρεάζει την κατάσταση των τοπικών οντοτήτων μόνον από πραγματικής και όχι από νομικής απόψεως είναι εξαιρετικά τυπολατρική⁵⁷, αν όχι εντελώς κυνική. Στην πραγματικότητα, η προβαλλόμενη παράλειψη της Επιτροπής να μεριμνήσει για την τήρηση των ορίων εκπομπών NO_x έχει αναπόφευκτα άμεσο και σημαντικό αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο οντότητες όπως οι αναιρεσίβλητοι αναγκάζονται να ασκούν τις αυτοτελείς νόμιμες αρμοδιότητές τους στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος και της ρυθμίσεως της κυκλοφορίας⁵⁸.

100. Υπ' αυτή την οπτική, ο αντίκτυπος επί της καταστάσεως των αναιρεσιβλήτων είναι *νομικός και όχι απλώς πραγματικός*. Αναγνωρίζω ότι ο διαχωρισμός μεταξύ του τι είναι νομικό και τι πραγματικό σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη κάθε άλλο παρά απλός είναι. Βεβαίως, όπως και οποιοσδήποτε άλλος, οι αναιρεσίβλητοι επηρεάζονται και από πραγματικής απόψεως: πρέπει να δεχθούν τη νομοθεσία της Ένωσης ως πραγματικό γεγονός και ως βάση για τις περαιτέρω ενέργειές τους. Ωστόσο, υπάρχει *επιπλέον* και ένα στοιχείο νομικού επηρεασμού. Ο επίδικος κανονισμός έχει άμεσο αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο οι αναιρεσίβλητοι θα ασκήσουν τα νόμιμα δικαιώματά και θα εκπληρώσουν τις νόμιμες υποχρεώσεις τους.

101. Ένα απλό νοητικό πείραμα θα μπορούσε να συμβάλει στην κατανόηση του ζητήματος. Ας θεωρήσουμε ότι ο επίδικος κανονισμός επηρέαζε τους αναιρεσιβλήτους μόνον από πραγματικής και όχι από νομικής απόψεως. Στην περίπτωση αυτή, ποιον θα μπορούσε να επηρεάζει το εν λόγω νομοθέτημα από νομικής απόψεως; Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι μόνον οι κατασκευαστές αυτοκινήτων και οι εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την αξιολόγηση της συμμορφώσεως με τις διατάξεις του επίδικου κανονισμού θα μπορούσαν να επηρεάζονται από νομικής απόψεως⁵⁹. Ωστόσο, πόσο περισσότερο επηρεάζεται από νομικής απόψεως ένας κατασκευαστής αυτοκινήτων από νομοθέτημα με το οποίο πρέπει να συμμορφωθεί αν επιθυμεί

⁵⁶ Για άλλο παράδειγμα ως προς τον τρόπο με τον οποίο ορισμένα κριτήρια επιλογής ή προσβάσεως όσον αφορά περιορισμένα δημόσια αγαθά (είτε πρόκειται για στεγαστική πολιτική είτε πρόσβαση οχημάτων στα κέντρα πόλεων) μπορούν να έχουν σημαντικές κοινωνικές συνέπειες για ορισμένες ομάδες, βλ. προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Cali Apartments* και *HX* (C-724/18 και C-727/18, EU:C:2020:251, σημεία 121 έως 136).

⁵⁷ Πρβλ. αποφάσεις της 17ης Ιανουαρίου 1985, Πειραιϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής (11/82, EU:C:1985:18, σκέψεις 6 έως 10) και της 13ης Μαρτίου 2008, Επιτροπή κατά *Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι, στο πλαίσιο μιας πρόσφατης διαδικασίας λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η ευθύνη για τις υπερβάσεις των οριακών τιμών NO₂ σε ορισμένες περιοχές της Γερμανίας έπρεπε, κατ' ουσίαν, να αποδοθεί στην Επιτροπή, αφού για αρκετά χρόνια το θεσμικό όργανο παρέλειψε να ενεργήσει ώστε να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τις διατάξεις του κανονισμού 715/2007 σχετικά με τις εκπομπές υπό πραγματικές συνθήκες οδήγησης. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η αδράνεια της Επιτροπής κατέστησε δυσχερέστερη, αν όχι αδύνατη, τη συμμόρφωση με τις οριακές τιμές NO₂ οι οποίες καθορίζονται στην οδηγία 2008/50. Βλ. απόφαση της 3ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Οριακές τιμές – NO₂) (C-635/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:437, σκέψεις 22, 68, 73, 125 και 126).

⁵⁹ Βλ. σημείο 36 των παρούσων προτάσεων.

να διαθέσει στο εμπόριο προϊόντα του που δεν έχουν ακόμη κατασκευαστεί⁶⁰; Συγκεκριμένα, ο κατασκευαστής δεν έχει απολύτως κανένα νόμιμο δικαίωμα και καμία αξίωση να θεσπιστεί ορισμένο νομοθέτημα το οποίο να θέτει ορισμένα πρότυπα ή τιμές. Ως εκ τούτου, ένα νέο νομοθέτημα το οποίο θεσπίζει μελλοντικούς κανόνες εξ ορισμού δεν είναι ικανό να επηρεάζει τη νομική του κατάσταση (υπό την έννοια των υφισταμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων), δεδομένου ότι αυτός ούτως ή άλλως δεν διαθέτει νόμιμο δικαίωμα (προσδοκία τέτοιου δικαιώματος) συναφώς. Το ίδιο θα ίσχυε, κατά μείζονα λόγο, ως προς τις εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της συμμορφώσεως με τις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία της Ένωσης τιμές εκπομπών. Ποια θα ήταν τα νόμιμα δικαιώματα ή οι νόμιμες υποχρεώσεις κεντρικού εθνικού φορέα (ανεξαρτήτως του κράτους μέλους του οποίου αποτελεί, κατά πάσα πιθανότητα, απλώς όργανο) επιφορτισμένου με την έγκριση τύπου των οχημάτων; Τόσο για τους κατασκευαστές όσο για τις εθνικές αρχές, οι νέες τιμές με τις οποίες θα πρέπει να συμμορφώνονται στο μέλλον (οι μεν πρώτοι κατασκευάζοντας οχήματα σύμφωνα με τις σχετικές προδιαγραφές εφόσον επιθυμούν να λάβουν έγκριση, οι δε δεύτερες ελέγχοντας τη συμμόρφωση με τις προδιαγραφές) αποτελούν απλώς ένα σημείο εκκίνησης από πραγματικής απόψεως, αλλά δεν έχουν στην πράξη κάποιον ευθύ και άμεσο αντίκτυπο επί της νομικής καταστάσεώς τους.

102. Δεν συντάσσομαι βεβαίως με μια τέτοια απλουστευτική θεώρηση. Χρησιμοποίησα το ανωτέρω επιχειρήμα απλώς για να καταδείξω ότι, αν γινόταν δεκτή η διασταλτική θεώρηση ενός πραγματικού και μόνον επηρεασμού, αποκλεισμένου κάθε στοιχείου νομικού επηρεασμού, τότε κανενός η νομική κατάσταση δεν θα μπορούσε ποτέ να επηρεάζεται από κάποια πράξη του δικαίου της Ένωσης.

103. Τέλος, υπάρχουν τρεις ευρύτεροι συστημικοί λόγοι για να γίνει δεκτή μια εξισορροπημένη ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ όταν οι προσφεύγοντες είναι περιφερειακές οντότητες των κρατών μελών. Στο μέτρο που οι λόγοι αυτοί έχουν καλυφθεί σε μεγάλο βαθμό από τη συλλογιστική την οποία ανέπτυξα στις προτάσεις μου στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale επί του σημείου αυτού⁶¹, θα κάνω μια συνοπτική αναφορά.

104. Πρώτον, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι μια *υπέρμετρα* συσταλτική ερμηνεία του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ως προς τις τοπικές οντότητες δύσκολα συμβιβάζεται με ορισμένες θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, και δη εκείνες που κατοχυρώνονται στο άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3, ΣΕΕ.

105. Αφενός, η προσέγγιση βάσει της οποίας –για τους σκοπούς του δικαστικού ελέγχου σε επίπεδο Ένωσης– ο συνταγματικός ρόλος που διαδραματίζουν, σε εθνικό επίπεδο, περιφερειακές και οι τοπικές οντότητες είναι άνευ σημασίας, δύσκολα θα συμβιβάζεται με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, το οποίο επιβάλλει στην Ένωση να σέβεται, μεταξύ άλλων, την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, «που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση».

⁶⁰ Στο πλαίσιο αυτό, το οποίο ούτως ή άλλως συμπίπτει ενδεχομένως με την έλλειψη εννόμου συμφέροντος – βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 4ης Ιουνίου 2015, Andechser Molkerie Scheitz κατά Επιτροπής (C-682/13 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2015:356, σκέψη 25), ή της 23ης Νοεμβρίου 2017, Bionorica και Diapharm κατά Επιτροπής (C-596/15 P και C-597/15 P, EU:C:2017:886, σκέψη 85). Στην τελευταία αυτή απόφαση (στη σκέψη 115), το Δικαστήριο έκρινε ότι στερείτο εννόμου συμφέροντος προσφεύγων ο οποίος δεν είχε ακόμη, κατά τον χρόνο καταθέσεως του δικογράφου της προσφυγής, παραγάγει το επίμαχο προϊόν βάσει του αμφισβητούμενου ειδικού νομικού καθεστώτος και κήρυξε την προσφυγή απαράδεκτη.

⁶¹ Προτάσεις στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:588, σημεία 46 έως 63 και 129 έως 147). Είναι αληθές ότι τα εν λόγω επιχειρήματα προφανώς δεν έπεισαν το Δικαστήριο από απόψεως αποτελέσματος της αποφάσεως της 3ης Δεκεμβρίου 2020, Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Εντούτοις, είναι επίσης αληθές ότι κανένα από τα επιχειρήματα δεν αντικρούστηκε ούτε καταρρίφθηκε, καθ' οιονδήποτε τρόπο, άμεσα ή έμμεσα, στην εν λόγω απόφαση από το Δικαστήριο.

106. Αφετέρου, η ευχερέστερη πρόσβαση των τοπικών ή περιφερειακών οντοτήτων στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης φαίνεται να αποτελεί το λογικό (και σχεδόν αναπόφευκτο) αντιστάθμισμα για τις πολυάριθμες και ευρύτατες υποχρεώσεις τις οποίες τους επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης. Αυτές περιλαμβάνουν όχι μόνον τη γενική υποχρέωση λήψης όλων των αναγκαίων μέτρων για την εκτέλεση του δικαίου της Ένωσης και τη διασφάλιση της εφαρμογής του και τη μη λήψη οποιουδήποτε μέτρου θα ήταν ικανό να ματαιώσει την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, αλλά και τις πολύ συγκεκριμένες και ειδικές υποχρεώσεις σε επιμέρους τομείς χάραξης πολιτικής, όπως καταδεικνύεται και από την υπό κρίση υπόθεση. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, πρέπει προφανώς να ενεργεί αμφίδρομα⁶².

107. Δεύτερον, το να μην παρέχεται σε οντότητες όπως οι αναιρεσίβλητοι η δυνατότητα να προσβάλουν πράξεις της Ένωσης οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων που διαθέτουν σε συνταγματικό επίπεδο, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια κατάσταση την οποία θα αποκαλέσω «κατάσταση συνταγματικής ελλειμματικής» από απόψεως κινήτρων και ελέγχου. Πράγματι, δεν είναι σπάνιο φαινόμενο οι κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικές πράξεις της Ένωσης να συνιστούν απόρροια κάποιας (προβλεπόμενης στον νόμο) συμφωνίας μεταξύ ενός θεσμικού οργάνου της Ένωσης και του οικείου βιομηχανικού κλάδου ή των ενδιαφερόμενων φορέων. Σε τέτοιες περιπτώσεις, μια περιοριστική προσέγγιση της έννοιας του «άμεσου επηρεασμού» μπορεί να σημαίνει ότι η μόνη κατηγορία προσφευγόντων που (ίσως) να νομιμοποιείται ενεργητικώς να προσφύγει ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης είναι ακριβώς τα μέλη του συγκεκριμένου κλάδου. Εντούτοις, το γεγονός αυτό είναι απίθανο να αποτελέσει το καλύτερο κίνητρο για την πραγματοποίηση διαπραγματεύσεων με τους αντίστοιχους ενδιαφερόμενους φορείς και να καταλήξει σε εξισορροπημένο νομοθετικό αποτέλεσμα, αν η κατ' ουσίαν μη αμφισβήτηση του εν λόγω αποτελέσματος εξαρτάται από τη θέσπιση νομοθεσίας η οποία είναι της αρεσκείας του οικείου κλάδου.

108. Τρίτον, σε θεσμικό επίπεδο, εξακολουθεί να με προβληματίζει η ύπαρξη μιας δικαιοδοτικής δομής, και μιας συνεχιζόμενης δικαστικής πρακτικής που την παγιώνει, η οποία περιορίζοντας την άμεση πρόσβαση στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, διοχετεύει στα εθνικά δικαστήρια υποθέσεις στις οποίες τίθεται ζήτημα κύρους των πράξεων της Ένωσης, με αποτέλεσμα οι υποθέσεις αυτές να καταλήγουν εν τέλει ενώπιον του Δικαστηρίου αρκετά χρόνια αργότερα μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής⁶³. Αυτός ο περίπλοκος και χρονοβόρος συνδυασμός διαδικασιών δεν είναι εύλογος, αν ληφθεί υπόψη η πλέον πρόσφατη μεταρρύθμιση της δικαιοδοτικής δομής της Ένωσης, χάρη στην οποία το Γενικό Δικαστήριο έχει πλέον στη διάθεσή του τα απαραίτητα μέσα για να επιτελέσει τον συνταγματικό του ρόλο ως πρωτοβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης το οποίο, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, μπορεί να ασκήσει πλήρη δικαστικό έλεγχο, τόσο επί νομικών όσο και επί πραγματικών ζητημάτων⁶⁴.

109. Όλα τα ανωτέρω ισχύουν, κατά μείζονα λόγο, σε υποθέσεις οι οποίες αφορούν περίπλοκους τεχνικούς τομείς, με συνέπεια η κατανομή των καθηκόντων στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως να μην είναι στην πράξη η ιδανική για την εκδίκασή τους. Αφενός, το εθνικό δικαστήριο, το οποίο συμβαίνει ενίοτε να είναι πρωτοβάθμιο δικαστήριο που επιλαμβάνεται κάποιου ελαφρώς διαφορετικού ζητήματος, είναι απίθανο να διενεργήσει

⁶² Βλ., πιο αναλυτικά, προτάσεις μου στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:588, σημείο 80).

⁶³ Όπως προκύπτει από τις εκκρεμείς υποθέσεις που αφορούν το σκάνδαλο «dieselgate» (βλ. υποσημείωση 10 των παρούσων προτάσεων), το ζήτημα αυτό, κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο, είναι πιθανόν να απασχολεί τα Δικαστήρια (της Ένωσης) για πολλά ακόμη έτη.

⁶⁴ Βλ. τα επιχειρήματα που αναπτύσσω στις προτάσεις μου στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:588, σημεία 137 έως 147). Πιο πρόσφατα, βλ. επίσης προτάσεις μου στην υπόθεση FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, σημείο 148).

προηγούμενη λεπτομερή, πραγματική και τεχνική εκτίμηση των κρίσιμων για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ζητημάτων που θα υποβληθούν ενώπιον του Δικαστηρίου⁶⁵. Αφετέρου, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εκτιμά τα πραγματικά περιστατικά στο πλαίσιο των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο, υφίσταται ο κίνδυνος να μην εξετάζονται εν τέλει ούτε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ούτε ενώπιον του Δικαστηρίου ορισμένα μάλλον περίπλοκα τεχνικά ζητήματα, τα οποία είναι, πιθανώς, καθοριστικά για το αποτέλεσμα της ερμηνείας ή του κύρους του δικαίου της Ένωσης⁶⁶.

110. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, και παρά την πλάνη περί το δίκαιο στην οποία υπέπεσε συναφώς το Γενικό Δικαστήριο, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Ουγγαρίας, καθώς και τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως της Γερμανίας. Κατά τη γνώμη μου, ο επίδικος κανονισμός αφορά άμεσα τους αναιρεσιβλήτους.

2. Επί του ζητήματος αν για την εφαρμογή του επίδικου κανονισμού απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα

α) Η επιχειρηματολογία των διαδίκων

111. Το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Ουγγαρίας βάλλει κατά της διαπιστώσεως του Γενικού Δικαστηρίου, στη σκέψη 40 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι για την εφαρμογή του επίδικου κανονισμού δεν απαιτούνταν *εκτελεστικά μέτρα* έναντι των αναιρεσιβλήτων. Κατ' ουσίαν, η Ουγγαρία θεωρεί ότι ο επίδικος κανονισμός, αυτός καθ' εαυτόν, δεν παράγει κανένα έννομο αποτέλεσμα και ότι προκειμένου να αναπτυχθούν έννομα αποτελέσματα πρέπει να εκδοθούν διάφορες πράξεις σε εθνικό επίπεδο.

β) Ανάλυση

112. Ο λόγος αυτός αναιρέσεως πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να απορριφθεί.

113. Από τη νομολογία προκύπτει ότι, προκειμένου να κριθεί κατά πόσον για την εφαρμογή μιας κανονιστικής πράξεως απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα, πρέπει να εξετάζεται η κατάσταση του προσώπου που επικαλείται το δικαίωμα προσφυγής καθώς και το αντικείμενο της προσφυγής⁶⁷.

⁶⁵ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2019, Blaise κ.λπ. (C-616/17, EU:C:2019:800). Στην υπόθεση εκείνη, το γεγονός ότι ο M. Blaise και άλλα πρόσωπα εισχώρησαν σε καταστήματα ευρισκόμενα στο διοικητικό διαμέρισμα Ariège (Γαλλία) και προκάλεσαν φθορές σε δοχεία ζιζανιοκτόνων που περιείχαν γλυφosatη, καθώς και σε γυάλινες προθήκες, οδήγησε στην άσκηση ποινικών δώξεων εις βάρος των προσώπων αυτών λόγω φθοράς ή χειροτερεύσεως ξένου αγαθού. Επί της βάσεως αυτής, και κατόπιν διατάξεως περί παραπομπής από το tribunal correctionnel de Foix (πλημμελειοδικείο του Foix, Γαλλία), ως πρωτοβάθμιο δικαστήριο, σχετικά με τις ποινικές δώξεις που ασκήθηκαν κατά των κατηγορουμένων, το Δικαστήριο εξέτασε ορισμένα αρκετά περίπλοκα τεχνικά ζητήματα σχετικά με το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2009, L 309, σ. 1), στο πλαίσιο της εγκρίσεως της γλυφosatης ως δραστικής ουσίας. Παράλληλα, το ίδιο ζήτημα (ήτοι η ανανέωση της εγκρίσεως της γλυφosatης ως δραστικής ουσίας) δεν μπορούσε να εξεταστεί από το Γενικό Δικαστήριο στο πλαίσιο ευθείας προσφυγής ασκηθείσας από την Περιφέρεια Βρυξελλών-Πρωτεύουσας λόγω ελλείψεως άμεσου επηρεασμού της τελευταίας – απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2020, Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Για άλλο παράδειγμα, βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, Confédération paysanne κ.λπ. (C-528/16, EU:C:2018:583), όπου ορισμένες τεχνικές παραδοχές που έγιναν επί των πραγματικών περιστατικών στην απόφαση εκείνη αμφισβητήθηκαν εν συνεχεία στο πλαίσιο της διεθνούς επιστημονικής κοινότητας. Για μια (ίσως πιο ουδέτερη) σύνοψη των εν λόγω αμφισβητήσεων, βλ. δήλωση της ομάδας κύριων επιστημονικών συμβούλων (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), «A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018». Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2018 (Doi 10.2777/407732).

⁶⁷ Βλ., ιδίως, απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Telefónica κατά Επιτροπής (C-274/12 P, EU:C:2013:852, σκέψεις 30 και 31).

Κατά συνέπεια, δεν ασκεί επιρροή αν για την εφαρμογή της επίμαχης πράξεως απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα όσον αφορά άλλα πρόσωπα⁶⁸, ούτε αν άλλα μέρη της προσβαλλομένης πράξεως, τα οποία δεν αμφισβητούνται από τον προσφεύγοντα, συνεπάγονται εκτελεστικά μέτρα⁶⁹. Αυτό που έχει σημασία, στο πλαίσιο αυτό, είναι αν τα συγκεκριμένα έννομα αποτελέσματα που μεταβάλλουν την κατάσταση του προσφεύγοντος επέρχονται έναντι του εν λόγω προσώπου συνεπεία της προσβαλλομένης πράξεως της Ένωσης ή τυχόν άλλης πράξεως εκδοθείσας από την Ένωση ή από το οικείο κράτος μέλος⁷⁰.

114. Με αυτά τα δεδομένα, και λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως των αναιρεσιβλήτων και του αντικειμένου της παρούσας διαδικασίας, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν έσφαλε κρίνοντας ότι, από πλευράς της *συγκεκριμένης* καταστάσεως των αναιρεσιβλήτων, δεν απαιτούνται για την εφαρμογή του επίδικου κανονισμού εκτελεστικά μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, τρίτη περίπτωση, ΣΛΕΕ.

115. Αν ο επίδικος κανονισμός πράγματι επιτρέπει την έγκριση τύπου οχημάτων «ψευδο Euro 6», καθιστώντας με τον τρόπο αυτό δυνατή την εμπορία τέτοιων οχημάτων και, κατ' επέκταση, την κυκλοφορία τους, η νομική ικανότητα των αναιρεσιβλήτων να ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το δοκούν επηρεάζεται άμεσα και ευθέως. Δεν χρειάζεται άλλη πράξη της Ένωσης ή εθνικού δικαίου για να δεθούν (μεταφορικά μιλώντας) τα χέρια των αναιρεσιβλήτων. Υφίσταται, δηλαδή, αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των επίδικων κανόνων της Ένωσης τους οποίους αμφισβητούν οι αναιρεσιβλήτοι και της μεταβολής της νομικής τους καταστάσεως.

116. Θα ήταν παράλογο και προσχηματικό να υποστηριχθεί ότι οι τοπικές ή περιφερειακές οντότητες θα πρέπει να αναμένουν την πρώτη έγκριση τύπου κάθε οχήματος «ψευδο Euro 6» προκειμένου να μπορέσουν να την προσβάλουν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου και, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, να προβάλουν την ακυρότητα της εφαρμοζόμενης νομοθετικής πράξεως της Ένωσης. Είναι πρόδηλο ότι τέτοιες εκτελεστικές πράξεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ως πράξεις που εκδίδονται «έναντι» των αναιρεσιβλήτων. Συνεπώς, όσον αφορά τα έννομα αποτελέσματα που αμφισβητούν οι αναιρεσιβλήτοι (ήτοι τη σιωπηρή ή συγκεκριμένη τροποποίηση των προτύπων Euro 6), η προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης είναι σαφώς, σύμφωνα με τη διατύπωση του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón, «πλήρως και αφ' εαυτής] λειτουργικ[ή]»⁷¹.

117. Επομένως, το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως της Ουγγαρίας πρέπει να απορριφθεί.

⁶⁸ Βλ., ιδίως, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018, Scuola Elementare Maria Montessori κατά Επιτροπής, Επιτροπή κατά Scuola Elementare Maria Montessori και Επιτροπή κατά Ferracci (C-622/16 P έως C-624/16 P, EU:C:2018:873, σκέψεις 63 έως 65).

⁶⁹ Πρβλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Telefónica κατά Επιτροπής (C-274/12 P, EU:C:2013:852, σκέψη 31).

⁷⁰ Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2018, European Union Copper Task Force κατά Επιτροπής (C-384/16 P, EU:C:2018:176, σκέψεις 43 έως 45) και της 18ης Οκτωβρίου 2018, Internacional de Productos Metálicos κατά Επιτροπής (C-145/17 P, EU:C:2018:839, σκέψεις 56 και 57).

⁷¹ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση T & L Sugars και Sidul Açúcares κατά Επιτροπής (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, σημείο 32).

B. Επί της ουσίας εκτίμηση: η αναρμοδιότητα της Επιτροπής

α) Η επιχειρηματολογία των διαδίκων

118. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως, η Γερμανία υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένως το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 715/2007 καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή ήταν αναρμόδια να εκδώσει τον επίδικο κανονισμό. Η Γερμανία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τόσο τον χαρακτηρισμό διατάξεως ως «μη ουσιώδους» όσο και τα πρακτικά αποτελέσματα διατάξεως. Αν η διακριτική αυτή ευχέρεια ληφθεί δεόντως υπόψη, η θέσπιση, αυτή καθεαυτήν, των δοκιμών RDE, η πρόβλεψη ενός συντελεστή συμμορφώσεως για τις δοκιμές αυτές καθώς και η θέσπιση μεταβατικών κανόνων θα πρέπει να θεωρηθούν μη ουσιώδη στοιχεία κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού.

119. Ο μοναδικός λόγος αναιρέσεως της Επιτροπής αφορά επίσης τις διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με την προβαλλόμενη αναρμοδιότητά της να εκδώσει τον επίδικο κανονισμό. Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί, όπως έκρινε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 118 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι τα όρια εκπομπών NO_x αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του κανονισμού 715/2007. Ωστόσο, κατά την Επιτροπή, το συγκεκριμένο στοιχείο δεν έχει υποστεί τροποποίηση. Συναφώς, είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι το Γενικό Δικαστήριο αναφέρεται σε μια «de facto» τροποποίηση των ορίων (σκέψεις 128, 137 και 144 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως), αναγνωρίζοντας συγχρόνως ότι από νομικής απόψεως τα όρια αυτά δεν έχουν τροποποιηθεί (στη σκέψη 150 της ίδιας αποφάσεως).

120. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι ο κανονισμός 715/2007 δεν περιελάμβανε ειδικές διατάξεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ελέγχονται οι εκπομπές. Κατά την Επιτροπή, το Γενικό Δικαστήριο συγχέει συνεπώς τη μέθοδο ελέγχου των ορίων με την τροποποίηση των ορίων αυτών. Στον βαθμό που οι παλαιές εργαστηριακές δοκιμές, ήτοι οι δοκιμές NEDC, και οι νέες δοκιμές RDE εφαρμόζονται σωρευτικά, οπότε ένα όχημα πρέπει να επιτυγχάνει σε αμφότερες για να λάβει έγκριση τύπου, ο επίδικο κανονισμός δεν μπορεί να συνεπάγεται *υποβάθμιση* των μεθόδων ελέγχου και, κατά συνέπεια, οποιαδήποτε de facto τροποποίηση του ορίου αυτού.

121. Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι το Γενικό Δικαστήριο αντέστρεψε το βάρος αποδείξεως απαιτώντας από την Επιτροπή να δικαιολογήσει τις επιλεγείσες μεθόδους και ακυρώνοντας την προσαλλόμενη πράξη επειδή έκρινε τα επιχειρήματα της Επιτροπής μη πειστικά. Όμως απόκειται στους προσφεύγοντες να αποδείξουν τον παράνομο χαρακτήρα πράξεως της Ένωσης η οποία, κατ' αρχήν, τεκμαίρεται νόμιμη.

122. Στο πλαίσιο αυτό, η ACEA υπογραμμίζει ότι οι συντελεστές τους οποίους προέβλεψε η Επιτροπή είναι αναγκαίοι για τη σύγκριση διαφόρων σειρών δεδομένων, λαμβανομένων υπόψη των τεχνικών και στατιστικών αβεβαιοτήτων που ενέχουν οι νέες δοκιμές.

β) Ανάλυση

123. Πρώτον, δεν έχω πειστεί από τα επιχειρήματα σχετικά με το προβαλλόμενο περιθώριο χειρισμών της Επιτροπής να προσδιορίζει ποια στοιχεία ενός νομοθετικού κειμένου είναι ουσιώδη και ποια όχι. Ο νομοθέτης της Ένωσης (εν προκειμένω, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο) είναι κατ' αρχάς αρμόδιος να καθορίσει τις πτυχές ως προς τις οποίες επιθυμεί να αναθέσει στην Επιτροπή κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικές αρμοδιότητες και εκείνες ως προς

τις οποίες δεν επιθυμεί⁷². Εν συνεχεία, τα «ουσιώδη» και τα «μη ουσιώδη» στοιχεία αποτελούν νομικές κατηγορίες και, επομένως, απόκειται εν τέλει στο Δικαστήριο να τα ερμηνεύσει και να ελέγξει την ορθή εφαρμογή τους στην εκάστοτε περίπτωση⁷³.

124. Δεύτερον, στο ίδιο πνεύμα, φρονώ ότι δεν υπήρξε καμία αντιστροφή του βάρους αποδείξεως. Το Γενικό Δικαστήριο απλώς εφάρμοσε, σε μια περίπλοκη από πραγματικής και νομικής απόψεως υπόθεση, τις συνήθεις αρχές περί του βάρους αποδείξεως στις ευθείες προσφυγές. Στον βαθμό που η προσφυγή θα μπορούσε, εκ πρώτης όψεως, να κριθεί βάσιμη, η Επιτροπή ήταν εκείνη η οποία όφειλε να αντικρούσει και να καταρρίψει, επί της ουσίας και λεπτομερώς, τα στοιχεία που προσκόμισαν οι αναιρεσίβλητοι καθώς και τα συμπεράσματα τα οποία έπρεπε να συναχθούν από αυτά⁷⁴. Ωστόσο, αφού έκρινε ότι τα αντεπιχειρήματα της Επιτροπής δεν ήταν πειστικά, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε: i) να καθορίσει τιμές NTE για τις εκπομπές NO_x οι οποίες, λόγω των συντελεστών CF pollutant, υπερβαίνουν το εν λόγω όριο και, εν πάση περιπτώσει, ii) να υιοθετήσει συντελεστές αντίστοιχου μεγέθους με αυτό των CF pollutant, χωρίς να τροποποιήσει de facto το όριο εκπομπών NO_x που προβλέπεται στο παράρτημα I του κανονισμού 715/2007.

125. Τρίτον, κατόπιν των ανωτέρω παρατηρήσεων, το βασικό ζήτημα που εγείρεται με τους υπό κρίση λόγους αναίρεσεως είναι αν το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι, με τον επίδικο κανονισμό, η Επιτροπή τροποποίησε de facto ένα ουσιώδες στοιχείο της βασικής ρυθμίσεως.

126. Λαμβανομένων υπόψη των επιχειρημάτων που προέβαλαν οι αναιρεσείουσες, δεν εντοπίζω κάποιο τέτοιο νομικό σφάλμα.

127. Πρώτον, το όριο εκπομπών NO_x που καθορίζει ο κανονισμός 715/2007 αποτελεί, πέραν πάσης αμφβολίας, *ουσιώδες στοιχείο* της ρυθμίσεως αυτής⁷⁵. Συντασσόμενος με το Γενικό Δικαστήριο, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος, του πλαισίου εντός του οποίου εντάσσεται και κυρίως του σκοπού της συγκεκριμένης πράξεως της Ένωσης, αδυνατώ να αντιληφθώ πώς θα μπορούσε να συναχθεί διαφορετικό συμπέρασμα επί του σημείου αυτού. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν θα είχε δικαίωμα να το τροποποιήσει με τη θέσπιση εκτελεστικής πράξεως όπως ο επίδικος κανονισμός. Οι διάδικοι συμφωνούν επί του σημείου αυτού.

128. Δεύτερον, είναι αληθές ότι, κατ' αρχήν, στοιχεία όπως οι τιμές NTE ή ο συντελεστής CF pollutant –ιδίως όταν καθένα από αυτά λαμβάνεται υπόψη μεμονωμένα– είναι μη ουσιώδη στοιχεία του κανονισμού. Πρόκειται για στοιχεία τεχνικά, αμιγώς λειτουργικού και εργαλειακού χαρακτήρα. Από την αιτιολογική σκέψη 26, το άρθρο 5, παράγραφος 3, και το άρθρο 14, παράγραφος 3, του κανονισμού 715/2007 προκύπτει σαφώς ότι οι διαδικασίες και οι δοκιμές για την έγκριση τύπου αποτελούν μη ουσιώδη στοιχεία του εν λόγω κανονισμού, τα οποία, ως εκ τούτου, μπορούν να θεσπίζονται από την Επιτροπή σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο.

⁷² Πρβλ. απόφαση της 18ης Μαρτίου 2014, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 40): «ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως όταν αποφασίζει να αναθέσει στην Επιτροπή κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητα δυνάμει του άρθρου 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ή εκτελεστική εξουσία δυνάμει του άρθρου 291, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ». Βλ., επίσης, απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-363/14, EU:C:2015:579, σκέψη 46).

⁷³ Πρβλ. αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 67), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-363/14, EU:C:2015:579, σκέψη 47).

⁷⁴ Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψη 112 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁷⁵ Συναφώς, τα ουσιώδη στοιχεία μιας βασικής ρυθμίσεως είναι αυτά των οποίων η έγκριση προϋποθέτει πολιτικές επιλογές εμπόπτουσες στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης. Βλ. απόφαση της 11ης Μαΐου 2017, Dyson κατά Επιτροπής (C-44/16 P, EU:C:2017:357, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

129. Τρίτον, από τα ανωτέρω δεν συνάγεται ωστόσο ότι η Επιτροπή, καθορίζοντας ορισμένες παραμέτρους για τις δοκιμές RDE (όπως οι τιμές NTE και/ή ο συντελεστής CF pollutant), σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να επηρεάσει κάτι που αποτελεί, αυτό καθ' εαυτό, ουσιώδες στοιχείο (ήτοι το όριο εκπομπών NO_x). Είναι εύλογο ότι αν η επιλεγείσα διαδικασία ελέγχου και οι ειδικές τιμές που προβλέπονται σε αυτήν είναι υπερβολικά επιεικείς και αναποτελεσματικές, είτε θα καθίσταται αδύνατο να ελεγχθεί το όριο που έχει θέσει ο νομοθέτης της Ένωσης είτε θα σημειώνεται *de facto* υπέρβασή του και, κατά συνέπεια, αυτό συχνά δεν θα τηρείται στην πράξη. Επομένως, δεν διαπιστώνω την ύπαρξη σφάλματος, τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο, στη συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου κατά την οποία ο καθορισμός υπερβολικά υψηλών παραμέτρων θα μπορούσε, *de facto*, να οδηγήσει σε έμμεση ή συγκεκαλυμμένη τροποποίηση του ορίου εκπομπών NO_x.

130. Φρονώ ότι το ζήτημα αν οι ειδικές παράμετροι που όρισε η Επιτροπή, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών περιστάσεων της υπό κρίση υποθέσεως, οδήγησαν σε *de facto* τροποποίηση του ορίου εκπομπών NO_x αποτελεί μια σύνθετη εκτίμηση πραγματικών περιστατικών. Επομένως, η εν λόγω εκτίμηση δεν αποτελεί ζήτημα υποκείμενο στον ανααιρετικό έλεγχο του Δικαστηρίου, εκτός αν οι αναιρεσείουσες επικαλεστούν (και αποδείξουν) ότι συντρέχει περίπτωση παραμορφώσεως των πραγματικών περιστατικών ή των αποδεικτικών στοιχείων στα οποία αναφέρεται το πρωτοβάθμιο δικαστήριο⁷⁶. Κατά πάγια νομολογία, η παραμόρφωση πρέπει να προκύπτει προδήλως από τα στοιχεία της δικογραφίας, χωρίς να απαιτείται εκ νέου εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων⁷⁷.

131. Εν προκειμένω, δεν διαπιστώνω την ύπαρξη τέτοιας παραμορφώσεως.

132. Καμία από τις αναιρεσείουσες ή τις παρεμβαίνουσες δεν προέβαλε κάποιο πειστικό επιχείρημα για να αποδείξει ότι το Γενικό Δικαστήριο παρανόησε *ουσιωδώς* τα πραγματικά περιστατικά ή ερμήνευσε εσφαλμένως τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισαν οι διάδικοι. Αντιθέτως, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε σε συμπέρασμα το οποίο όχι μόνον είναι πιθανό, αλλά επιπλέον φαίνεται να ενισχύεται και από διάφορα κρίσιμα επίσημα έγγραφα, στα οποία παρέπεμψαν οι διάδικοι. Επί παραδείγματι, η «Έκθεση σχετικά με την έρευνα για τις μετρήσεις εκπομπών στην αυτοκινητοβιομηχανία» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο συντελεστής συμμορφώσεως «στην πράξη, αποδυναμώνει τα ισχύοντα πρότυπα σχετικά με τις εκπομπές», «δεν δικαιολογείται από τεχνικής απόψεως και [δεν] ανταποκρίνεται σε προφανή ανάγκη για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών», καθώς και ότι θα μπορούσε να εκληφθεί ως «*de facto* γενική παρέκκλιση από τα ισχύοντα όρια εκπομπών για μεγάλο χρονικό διάστημα»⁷⁸. Ομοίως, σε πρόσφατο ενημερωτικό έγγραφο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου καταγράφεται η άποψη ορισμένων ερευνητών κατά τους οποίους τα όρια NO_x που καθορίστηκαν για τις δοκιμές RDE μάλλον αποδυναμώνουν την αποτελεσματικότητα των εν λόγω δοκιμών, ενώ παράλληλα γίνεται αναφορά στα πολύ χαμηλότερα όρια που ισχύουν στις Ηνωμένες Πολιτείες⁷⁹.

133. Πάντως, ένα επιχείρημα που πρέπει να εξεταστεί –δεδομένου ότι συνιστά επίκριση του νομικού συλλογισμού τον οποίο ανέπτυξε το Γενικό Δικαστήριο, και όχι της εκ μέρους του εκτιμήσεως των κρίσιμων πραγματικών στοιχείων– είναι ότι το Γενικό Δικαστήριο παρέβλεψε,

⁷⁶ Βλ., επί παραδείγματι προσφάτως, απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos κατά Επιτροπής (C-309/19 P, EU:C:2020:401, σκέψη 10 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁷⁷ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Μαρτίου 2021, Ertico – ITS Europe κατά Επιτροπής (C-572/19 P, EU:C:2021:188, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁷⁸ Η οποία μνημονεύεται στην υποσημείωση 53, καθώς και στα σημεία 6 και 9 έως 11 των παρουσών προτάσεων.

⁷⁹ «Η αντίδραση της ΕΕ στο σκάνδαλο “ντίζελγκέιτ”», βλ. υποσημείωση 9 των παρουσών προτάσεων, σ. 28 και 29.

όπως υποστηρίζεται, τον σωρευτικό χαρακτήρα των δύο δοκιμών. Δεδομένου ότι ένα όχημα πρέπει να επιτυγχάνει τόσο στις παλαιές δοκιμές (εργαστηριακές δοκιμές – NEDC) όσο και στις νέες δοκιμές (πραγματικές συνθήκες οδήγησης – RDE) για να μπορεί να λάβει έγκριση τύπου, οι αναιρεσείουσες υποστηρίζουν ότι ο επίδικος κανονισμός δεν *μεταβάλλει την προηγούμενη κατάσταση*. Επομένως, δεν θα μπορούσε να υπάρχει *de facto* τροποποίηση της βασικής ρυθμίσεως.

134. Εγείρεται λοιπόν το ερώτημα: ποια είναι εν προκειμένω η «προηγούμενη κατάσταση»; Φαίνεται ότι οι αναιρεσείουσες ορθώς υποστηρίζουν ότι ο επίδικος κανονισμός δεν επέφερε και δεν μπορούσε να επιφέρει μεταβολή της προηγούμενης καταστάσεως επί τα χείρω, αν ως προηγούμενη κατάσταση νοηθεί η πραγματική κατάσταση ως είχε το 2016. Αν αντιλαμβάνομαι ορθώς το σύστημα δοκιμών, ο επίδικος κανονισμός λογικά θα έπρεπε να έχει βελτιώσει τον έλεγχο της συμμορφώσεως με το πρότυπο Euro 6.

135. Εντούτοις, το γεγονός ότι η κατάσταση, από *πραγματικής* απόψεως, δεν μεταβλήθηκε (ή ενδεχομένως μόνο βελτιώθηκε) δεν μπορεί να αναιρέσει το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Γενικό Δικαστήριο όσον αφορά την παράνομη μεταβολή της *νομικής* καταστάσεως, πράγμα που θα έπρεπε λογικά να αποτελεί τη βάση της σχετικής εκτιμήσεως.

136. Βεβαίως, η ανάληψη δράσης από την Επιτροπή ως προς το ζήτημα αυτό ήταν κατά πάσα πιθανότητα επιβεβλημένη. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 15 και το άρθρο 14, παράγραφος 3, του κανονισμού 715/2007, η Επιτροπή υποχρεούται να επανεξετάζει τις διαδικασίες, τις δοκιμές και τις απαιτήσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 5, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, καθώς και τους κύκλους δοκιμών που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση των εκπομπών. Οι προαναφερθείσες διατάξεις διευκρινίζουν ότι, αν από την επανεξέταση προκύπτει ότι αυτά δεν είναι πλέον επαρκή ή δεν αντικατοπτρίζουν πλέον τις εκπομπές του πραγματικού κόσμου, *πρέπει* να προσαρμόζονται έτσι ώστε να αντικατοπτρίζουν επαρκώς τις εκπομπές που παράγονται από πραγματική οδήγηση πάνω στον δρόμο.

137. Ωστόσο, τούτο ουδόλως αναιρεί το γεγονός ότι, όπως διαπίστωσε το Γενικό Δικαστήριο, η Επιτροπή θέσπισε ρύθμιση η οποία, επί ορισμένο χρονικό διάστημα, *εξακολούθησε να ανέχεται παρεκκλίσεις* από το προβλεπόμενο στη βασική ρύθμιση όριο εκπομπών NO_x.

138. Με άλλα λόγια, το σημείο στο οποίο, κατόπιν της αποκαλύψεως παραβάσεως, η κατάσταση κανονικά θεωρείται ότι επανέρχεται στη νομιμότητα είναι η εκ νέου αποδοχή της νομικής επιταγής η οποία υφίστατο εξ αρχής. Το επιχείρημα ότι ο επίδικος κανονισμός της Επιτροπής δεν «επιδείνωσε τα πράγματα» θα μπορούσε κάλλιστα να είναι ορθό όσον αφορά την *πραγματική κατάσταση* που υφίστατο κατά το χρονικό εκείνο σημείο και αποκαλύφθηκε μετά το σκάνδαλο *dieseldgate*. Πράγματι, αν πολλοί κατασκευαστές και διάφοροι τύποι οχημάτων που είχαν διατεθεί στην αγορά κατά το χρονικό εκείνο σημείο δεν συμμορφώνονταν όντως με το πρότυπο, ορισμένοι μάλιστα απέχοντας παρασάγγας, η νομοθετική προσπάθεια η οποία αποσκοπεί στη σταδιακή εξασφάλιση τουλάχιστον ενός ορισμένου βαθμού συμμορφώσεως στο πλαίσιο των πραγματικών συνθηκών που επικρατούσαν κατά το χρονικό εκείνο σημείο δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί ότι ενεργεί προς το συμφέρον του συστήματος και της μελλοντικής λειτουργίας του.

139. Εντούτοις, είναι γεγονός ότι, στο πλαίσιο της σχετικής διαδικασίας, όπως διαπίστωσε και το Γενικό Δικαστήριο, η Επιτροπή επέτρεψε περαιτέρω παρεκκλίσεις από το σημείο στο οποίο *από νομικής απόψεως* η κατάσταση θα έπρεπε να έχει επανέλθει *αμέσως*: ήτοι την πλήρη

συμμόρφωση με το ήδη υπάρχον πρότυπο όπως είχε θεσπιστεί από τον νομοθέτη της Ένωσης, το οποίο έπρεπε να έχει γίνει αποδεκτό και να εφαρμόζεται εξ αρχής. Πράγματι, από νομικής απόψεως, αυτή είναι η «προηγούμενη κατάσταση».

140. Επομένως, δεν διαπιστώνω την ύπαρξη κάποιου σφάλματος στο ίδιο το συμπέρασμα του Γενικού Δικαστηρίου ότι, με την έκδοση του επίδικου κανονισμού, η Επιτροπή πράγματι μετέβαλε τη νομική κατάσταση, ανεχόμενη ρητώς εκπομπές υπερβαίνουσες το όριο που είχε καθορίσει ο νομοθέτης της Ένωσης, δεδομένου ότι τα ειδικά αυτά όρια αποτελούν ουσιώδες στοιχείο το οποίο η Επιτροπή δεν είχε αρμοδιότητα να μεταβάλει στην πράξη με απλή εκτελεστική ρύθμιση.

141. Κατά συνέπεια, καταλήγω ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πρέπει να επικυρωθεί και ως προς το σημείο αυτό.

Γ. Τα συμπεράσματα που συνάγονται από τις διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου

1. Η έκταση της ακυρώσεως

142. Με τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως, η Γερμανία υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε κρίνοντας ότι το σημείο 2 του παραρτήματος II του επίδικου κανονισμού *μπορούσε να διαχωριστεί* από την υπόλοιπη πράξη. Η Γερμανία υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με τη συλλογιστική που ακολουθήθηκε στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να ακυρώσει επίσης το άρθρο 1, σημείο 2, του επίδικου κανονισμού, το οποίο τροποποιεί το άρθρο 3, παράγραφος 10, του κανονισμού 692/2008, στον βαθμό που καθορίζει σιωπηρώς –όπως κρίθηκε στη σκέψη 156 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως– το χρονικό σημείο από το οποίο οι δοκιμές RDE δεν διεξάγονται πλέον με σκοπό την απλή παρακολούθηση.

143. Ο Δήμος Βρυξελλών προβάλλει ένσταση απαραδέκτου κατά αυτού του λόγου αναιρέσεως, υποστηρίζοντας ότι η Γερμανία δεν έχει έννομο συμφέρον για την πλήρη ακύρωση του επίδικου κανονισμού.

144. Πράγματι, δεν είναι προφανής ο σκοπός τον οποίο θα επιτελούσε η περαιτέρω ακύρωση, από τη στιγμή που ένα βασικό στοιχείο του όλου πλαισίου έχει ήδη καταργηθεί. Εντούτοις, γενικώς, η Γερμανική Κυβέρνηση θα μπορούσε ίσως να έχει την άποψη ότι, αντί να ισχύει ένα μονόπλευρο σύστημα (ήτοι το παλαιό σύστημα χωρίς τον συντελεστή συμμόρφωσης CF pollutant ή με καθορισμό χαμηλότερης τιμής συντελεστή CF από την Επιτροπή), θα ήταν πιο συμφέρον ή πιο εύλογο να ισχύει ένα αναβαθμισμένο σύστημα. Αν όντως έχουν έτσι τα πράγματα, μπορεί να έχει έννομο συμφέρον για την ακύρωση του κανονισμού στο σύνολό του. Για τον λόγο αυτό, η ένσταση απαραδέκτου πρέπει να απορριφθεί.

145. Ωστόσο, και εν πάση περιπτώσει όσον αφορά την ουσία του, εκτιμώ ότι ο λόγος είναι αβάσιμος.

146. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η μερική ακύρωση πράξεως της Ένωσης είναι δυνατή εφόσον τα στοιχεία των οποίων ζητείται η ακύρωση μπορούν να διαχωριστούν από την υπόλοιπη πράξη. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι η ανωτέρω επιταγή περί δυνατότητας διαχωρισμού δεν πληρούται όταν η μερική ακύρωση μιας πράξεως θα είχε ως αποτέλεσμα να

μεταβληθεί η ουσία της⁸⁰.

147. Εν προκειμένω, το προβληματικό στοιχείο που εντόπισε το Γενικό Δικαστήριο στον επίδικο κανονισμό (ήτοι ο συντελεστής CF) είναι πολύ συγκεκριμένο. Ο συντελεστής αυτός θα εξακολουθήσει να εφαρμόζεται μέχρις ότου ο νομοθέτης της Ένωσης είτε τον αντικαταστήσει με κάποιον άλλον ο οποίος να αντικατοπτρίζει καλύτερα την πραγματικότητα είτε αποφασίσει απλώς να τον καταργήσει.

148. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν εξήγησε γιατί η κατάργηση ή η αντικατάσταση του εν λόγω συντελεστή επηρεάζει κατ' ανάγκην την ορθή λειτουργία του νομικού πλαισίου το οποίο ο επίδικος κανονισμός τροποποιεί ή θέτει σε εφαρμογή. Συγκεκριμένα, το Γενικό Δικαστήριο δεν διαπίστωσε κανένα ουσιώδες σφάλμα στον σχεδιασμό των δοκιμών, αλλά μόνο στις τιμές NTE που καθορίστηκαν για τον σκοπό αυτό (λόγω του συντελεστή CF).

149. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν εξήγησε ούτε τι ακριβώς θα είχε αλλάξει αν το Γενικό Δικαστήριο είχε ακυρώσει και το άρθρο 1, σημείο 2, του επίδικου κανονισμού.

150. Κατά συνέπεια, καταλήγω ότι ο συγκεκριμένος λόγος αναιρέσεως είναι επίσης απορριπτέος.

2. Τα διαχρονικά αποτελέσματα της ακυρώσεως

151. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε περιορίζοντας τα διαχρονικά αποτελέσματα της ακυρώσεώς του σε εύλογο χρονικό διάστημα μη υπερβαίνον τους δώδεκα μήνες. Κατά την άποψή της, το μέγιστο αυτό χρονικό διάστημα είναι υπερβολικά σύντομο, διότι, στην πράξη, είναι αδύνατο για τον νομοθέτη της Ένωσης να θεσπίσει νέα ρύθμιση εντός τέτοιου χρονικού πλαισίου.

152. Πανομοιότυπα επιχειρήματα προβάλλονται στο πλαίσιο του πέμπτου λόγου αναιρέσεως της Γερμανίας. Η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρεται στις εκτιμήσεις της γερμανικής αυτοκινητοβιομηχανίας όσον αφορά τον αριθμό των αυτοκινήτων των Γερμανών και άλλων κατασκευαστών ανά την Ευρώπη τα οποία δεν θα μπορούσαν πλέον να πωληθούν, υπονοώντας περαιτέρω ότι το νομικό κενό που προβάλλεται ότι δημιουργείται με την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου θα μπορούσε ενδεχομένως να έχει ως συνέπεια την πλήρη παύση της παραγωγής, της εγκρίσεως και της ταξινομήσεως νέων αυτοκινήτων λόγω της συνακόλουθης ανασφάλειας δικαίου.

153. Οι ως άνω λόγοι αναιρέσεως δεν με πείθουν.

154. Με απλά λόγια, το ερώτημα στο οποίο οι αναιρεσείουσες ζητούν από το Δικαστήριο να δώσει απάντηση είναι το ακόλουθο: είναι το χρονικό διάστημα των δώδεκα μηνών αρκετό ώστε τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να θεσπίσουν νέα μέτρα, τα οποία αποκαθιστώντας το διαπιστωθέν σφάλμα, θα διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τα πρότυπα που προβλέπονται στη βασική ρύθμιση;

155. Εκτιμώ ότι, λαμβανομένων υπόψη των επιχειρημάτων που προβάλλουν οι αναιρεσείουσες, το Δικαστήριο θα πρέπει, για να δώσει απάντηση στο εν λόγω ερώτημα, να προβεί σε εκ νέου εξέταση των πραγματικών περιστατικών. Πράγματι, οι αναιρεσείουσες δεν επικαλούνται σφάλμα

⁸⁰ Βλ. απόφαση της 18ης Μαρτίου 2014, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 16 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

ως προς τις μεθόδους και τα κριτήρια που χρησιμοποίησε το Γενικό Δικαστήριο για να καταλήξει στην εκτίμηση αυτή (όπως, επί παραδείγματι, τα εσφαλμένα πρότυπα που εφαρμόστηκαν, ορισμένα κρίσιμα στοιχεία που παραλείφθηκαν από την εξίσωση κ.ο.κ.). Υποστηρίζουν απλώς ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε σφάλμα στη συνολική εκτίμησης του. Συναφώς και για τον λόγο αυτόν, αμφιβάλλω αν οι λόγοι αυτοί είναι καν παραδεκτοί.

156. Εν πάση περιπτώσει, οι αναιρεσείουσες δεν προβάλλουν κανένα συγκεκριμένο πραγματικό ή νομικό στοιχείο το οποίο να στηρίζει την άποψη ότι χρονικό διάστημα δώδεκα μηνών είναι ανεπαρκές για να μπορέσει η Επιτροπή να παρέμβει, βάσει των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της, για την επίλυση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν στον επίδικο κανονισμό.

157. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι οι υπό κρίση λόγοι αναιρέσεως είναι απαράδεκτοι και, εν πάση περιπτώσει, αβάσιμοι.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

158. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, το οποίο έχει εφαρμογή στην αναιρετική διαδικασία δυνάμει του άρθρου 184, παράγραφος 1, αυτού, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

159. Δεδομένου ότι οι αναιρεσίβλητοι υπέβαλαν σχετικό αίτημα, οι αναιρεσείουσες θα πρέπει να φέρουν τα εν λόγω έξοδα.

160. Κατά το άρθρο 140, παράγραφοι 1 και 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, οι παρεμβαίνοντες φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

VII. Πρόταση

161. Προτείνω στο Δικαστήριο:

- να απορρίψει τις αιτήσεις αναιρέσεως·
- να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, την Ουγγαρία και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα του Δήμου Παρισίων, του Δήμου Βρυξελλών και του Δήμου Μαδρίτης και των δύο βαθμών δικαιοδοσίας·
- να υποχρεώσει όλες τις παρεμβαίνουσες να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.